Leonor Ludlow y Nicole Giron

"Presentación del proyecto de investigación"

p. 5-12

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933) Tomo I

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Históricas

2002

470 p. + [VII]

Figuras

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 38)

ISBN 970-32-0283-7 (Obra general) ISBN 970-32-0284-5 (Tomo I)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_01/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



PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

LEONOR LUDLOW Y NICOLE GIRON Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

La historia mexicana cuenta con importantes obras sobre el desenvolvimiento de la política hacendaria, en especial para lo acontecido a lo largo del siglo XIX, la mayor parte escritas por contemporáneos que ocuparon diversos cargos en la Secretaría de Hacienda. La mayoría de las *Memorias* de Hacienda hace una revisión de la política de sus antecesores, pues a través del recuento de las experiencias previas los responsables del ramo justificaban ante el Congreso la gravedad de la situación hacendaria que se vivía, inmersa en la bancarrota del Tesoro y el creciente endeudamiento público.

En estas tareas destaca la esforzada labor de Matías Romero, quien revisó las directrices seguidas por sus antecesores en la *Memoria de Hacienda* de 1870. De esta manera, "la historia, maestra de la política", fue la herramienta que legitimó gran parte de las reformas republicanas de la década de los setenta. Similar esfuerzo realizó Guillermo Prieto pocos años después, luego de una larga experiencia en la Secretaría de Hacienda, al difundir en el primer manual mexicano de economía, titulado *Lecciones elementales de economía política* (1876), su visión sobre los errores y aciertos. La reconstrucción del pasado para legitimar el presente fue también un signo distintivo de los positivistas porfirianos, como puede apreciarse en las *Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, que publicó Pablo Macedo en 1905, contrastando la labor de este régimen con el atraso y el desorden que privó entre los gobiernos anteriores.

Liberales y porfiristas publicaron también importantes compilaciones de documentos acerca de diversos ramos de la hacienda pública (entre los cuales destaca el problema del crédito público, tema

¹ Las obras citadas de los escritores del siglo XIX se encuentran registradas en la bibliografía general al final de esta obra.



de importantes expedientes históricos), que hoy en día son una imprescindible fuente de referencia, así como los balances realizados por Manuel Payno, quien ocupó varias veces la cartera y escribió México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la España y la Francia, en 1862, y tres años más tarde un documento valorativo titulado La deuda interior de México (1865). En los años posteriores, tras el triunfo republicano se llevó a cabo la depuración más completa de los créditos y reclamaciones pendientes, tarea que se tradujo en la elaboración de largos listados relativos a La gran deuda nacional que prepararon conjuntamente Matías Romero y el oficial mayor, José María Urquidi entre 1871 y 1873. Más tarde, durante las negociaciones crediticias llevadas a cabo por la administración de Manuel Dublán, el secretario encargó la compilación de diversos expedientes en la materia. Entre éstos sobresalen el volumen de Francisco Espinosa para la deuda interna, que lleva el título de Colección de leyes y decretos relativos al crédito público. Desde el año de 1821, primero de la Independencia, hasta el año de 1883; y otros dos textos relativos a la deuda que contrajeron los primeros gobiernos independientes. Uno de ellos fue escritó por Joaquín D. Casasús, Historia de la deuda contraída en Londres (1885), el otro fue realizado por Mariano Ortiz de Montellano, Apuntes para la liquidación de la deuda contraída en Londres (1886), empresa que fue seguida por Juan Castillo, autor de El crédito público en México, publicado en 1900.

Un aspecto importante para la reorganización hacendaria del periodo porfiriano fue el de la reforma administrativa, estudiado por Emiliano Busto en *La administración pública en México*. *Breve estudio comparativo entre el sistema de hacienda en Francia y el establecido en México* (1889). En la etapa posterior, bajo la administración de José Yves Limantour, se dejó de lado la revisión de los hechos pasados, y autores nacionales y extranjeros dejaron constancia de las reformas y alcances logrados en materia hacendaria por el régimen porfirista, como Carlos Díaz Dufoo, reconociendo la labor de Limantour.² Estas políticas fueron puestas a revisión por Armando Servín en un artículo relativo a la política tributaria publicado en el *Trimestre Económico*.

Al terminar la lucha armada, los primeros gobiernos de la era postrevolucionaria pusieron a revisión las medidas y prácticas implantadas por sus predecesores, y las decisiones impuestas durante los años de la guerra, recuento que fue realizado en 1918 por Henry Chandler,

² Durante estos años las medidas hacendarias y económicas fueron difundidas en *El Economista Mexicano*, que editó Manuel Zapata Vera por más de quince años (1890-1905). Véase el listado de esta publicación en Francisco Rodríguez Garza, "Cambio institucional y pensamiento económico en el México de entre guerras (1920-1946)", tesis presentada para optar por el grado de doctor en Historia, México, El Colegio de México, 1996, volumen II, apéndices.



en A preliminary survey of the Mexican revenue problem, with suggestions for the reconstruction of the system, y por Joseph Sterret, en The fiscal and economic condition of Mexico, publicado en 1923 en la ciudad de Nueva York por encargo del Comité Internacional de Banqueros, además de la corta revisión de la historia del impuesto que realizó Ignacio García Téllez en 1923 y del estudio de Alberto J. Pani, La política hacendaria y la Revolución (1926). Entre estos trabajos son numerosas las revisiones del tema de la deuda pública, que mereció la edición de diversos textos, algunos publicados por la Secretaría de Hacienda y por el citado Comité, además de La deuda pública mexicana (1928) de Antonio Manero.

En esta tarea, la exploración del pasado reciente fue perdiendo interés progresivamente para dar paso a la presentación de importantes innovaciones en el campo de las finanzas públicas y privadas en materia de impuestos y presupuesto. De esto dejaron testimonio funcionarios y estudiosos del tema como Miguel Palacios Macedo, Antonio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena y Hugo B. Margáin, entre otros, cuyos trabajos fueron publicados en libros y en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, reconocida e influyente publicación de los años cincuenta.

La publicación de obras conmemorativas o la reedición de documentos históricos, como La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales. A partir de la Independencia hasta 1950, o los estudios realizados por Manuel Yáñez Ruiz, El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización fiscal y La hacienda pública a través de los distintos periodos de nuestra historia (1958), además de los trabajos realizados por Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vara, han sido de capital importancia.

Pero el loable esfuerzo realizado en las épocas anteriores fue disminuyendo progresivamente, a medida que se consolidaba la estabilidad financiera y cambiaria que caracterizó a los años del "milagro mexicano" (1950 a 1970), durante los cuales se consolidó el régimen de economía mixta en todos los sectores productivos y el de servicios cimentó sólidamente sus bases en todos los terrenos de la actividad financiera y crediticia. Sin duda, la confianza y el optimismo influyeron en la falta de cuestionamientos sobre las experiencias pretéritas, lo cual trajo consigo la relativa desaparición de los estudios sobre historia hacendaria, tarea que sólo ha sido retomada recientemente por la investigación académica.³

³ A manera de ejemplo, véanse los textos de Raúl Ortiz Mena, de Ernesto Fernández Hurtado, de Alfredo Navarrete, de Gustavo Romero Kolbeck, así como de Octavio Campos Salas, Hugo B. Margáin y Manuel Salas Villagómez en *México*. 50 años de Revolución. I. La economía, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

8

LEONOR LUDLOW Y NICOLE GIRON

No es nuestra intención presentar aquí una revisión de la historiografía que sobre las finanzas públicas mexicanas se ha producido en los últimos años, tarea que han realizado recientemente estimados colegas.⁴ No obstante, consideramos necesario mencionar las aportaciones hechas en investigaciones pioneras para el periodo colonial, realizadas hace varios años por Andrés Lira, John TePaske, Herbert Klein, así como por Juan Carlos Grosso y Juan Carlos Garavaglia, en años posteriores por Luis Jáuregui, y más recientemente por Carlos Marichal, en un análisis de conjunto sobre las finanzas imperiales.⁵

En el estudio de los siglos XIX y XX el número de publicaciones sobre asuntos hacendarios se reduce notablemente, destacándose en el primero los textos de Marcelo Carmagnani⁶ y los análisis acerca de la herencia colonial en materia hacendaria para la joven nación independiente, citados en la bibliografía de esta obra. Los años de transformación de los gobiernos postrevolucionarios, fueron estudiados por José Iturriaga de la Fuente, y recientemente se publicaron las investigacio-

- ⁴ Véase la introducción realizada por Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.) en la compilación titulada *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- ⁵ Andrés Lira, "Aspecto fiscal de la Nueva-España en la segunda mitad del siglo XVIII"; John TePaske y Herbert S. Klein, Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España, México, INAH, 1976. Herbert Klein, Las finanzas americanas del imperio español, México, Instituto Mora-UAM-Iztapalapa, 1994. Juan Carlos Grosso y Juan Carlos Garavaglia, "Estado borbónico y presión fiscal en la Nueva-España, 1750-1821", en América Latina: del Estado colonial al Estado nación, Milán, Franco Angeli Libri, 1987, y Las alcabalas novohispanas, 1776-1821, México, Archivo General de la Nación-Banca Cremi, 1987. Los artículos citados han sido incluidos en la compilación de Jáuregui y Serrano. A éstas hay que sumar recientes publicaciones, la de Luis Jáuregui La anatomía del fisco colonial. La estructura administrativa de la Real Hacienda novohispana, 1786-1821, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México (la tesis fue publicada en 1999 por la Facultad de Economía de la UNAM), y el libro de Carlos Marichal (en colaboración con Carlos Rodríguez Venegas), La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1999 (Serie Estudios).
- ⁶ Entre ellos están los estudios de Marcelo Carmagnani, Finanzas y Estado en México. El liberalismo, los impuestos internos y el Estado Federal Mexicano, 1857-1911 y Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911.
- ⁷ En noviembre de 1995 se llevó a cabo un coloquio "Estado y finanzas en la Primera República Federal", patrocinado por El Colegio de Michoacán y el Conacyt a través del financiamiento al Seminario de Historia de las Finanzas y del Crédito en México, del Instituto de Investigaciones Históricas, que coordinaron Carlos Marichal y Leonor Ludlow. Estos trabajos fueron publicados posteriormente por Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (eds.), Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal, México, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1998.
- ⁸ La revolución hacendaria, La hacienda pública con el presidente Calles, México, Secretaría de Educación Pública, 1976.



nes de Enrique Cárdenas y de Rafael Izquierdo. Tres de estos títulos forman parte de una colección de importante editorial mexicana. 10

Destacan, asimismo, para el siglo XIX, las investigaciones de la historiografía regional acerca del comportamiento de la hacienda pública estatal y municipal, realizadas por Manuel Miño, Carlos Marichal y Pablo Riguzzi para el estado de México, además de los estudios realizados por Antonio Ibarra y Jaime Olveda sobre Jalisco, y de Francisco Téllez para Puebla, entre otros.¹¹

En la edición de documentos han merecido especial atención las *Memorias de Hacienda*, tanto por Carlos Marichal como por Carlos Rodríguez, quienes prepararon una *Guía de consulta a las Memorias de Hacienda*, además de la reseña sobre archivos nacionales y extranjeros, ¹² a lo que se suma la publicación de extractos de varias de aquellas relaciones que llevó a cabo Alejandro González Prieto. ¹³

II

Tal es el marco dentro del cual se han desarrollado recientemente las investigaciones históricas acerca del comportamiento de la moneda y el crédito en varios centros de investigación del extranjero, en especial en las escuelas de economía y de administración. En nuestro país, el renacimiento de los estudios históricos de la moneda y las finanzas ha sido realizado por los historiadores, como puede apreciarse en la bibliografía reciente y reconocerse en la composición del grupo de investigadores que participó en la elaboración de las

¹⁰ Se trata de la Serie Hacienda del Fideicomiso de Historia de las Américas, del Fondo de Cultura Económica, que impulsa y dirige la doctora Alicia Hernández Chávez de El Colegio de México.

⁹ Véanse Enrique Cárdenas, La hacienda pública y la política económica, 1929-1958, y Rafael Izquierdo, Política hacendaria del desarrollo estabilizador.

¹¹ Carlos Marichal et al., El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México. Historia de la hacienda pública del Estado de México, Toluca, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense, 4 v., 1994. Jaime Olveda, El sistema fiscal en Jalisco, Guadalajara, Gobierno del estado de Jalisco-UNAH, 1983. Antonio Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco. Ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal", en Jáuregui y Serrano (eds.), Hacienda y política, p. 133-174. Francisco Téllez y Elvia Brito, "La hacienda municipal en "Puebla en el siglo XIX", en Jáuregui y Serrano, Las Finanzas.

¹² La guía de las Memorias de Hacienda está en proceso de revisión para su publicación. El Boletín de fuentes para la historia económica de México dedicó un numero a La hacienda pública en el siglo XIX, en el cual se reseñan los fondos documentales en diversas entidades federativas y en el extranjero (México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, n. 4, mayo-agosto de 1991).

¹³ Alejandro González Prieto (comp.), *Memorias de la hacienda pública en México*. México, Dirección General de Estampillas de la SHCP, 1990, 2 v.



monografías que componen este volumen sobre los secretarios de Hacienda y sus proyectos, trabajo que realizamos con la intención de reconocer el peso de la inestabilidad política y de la desintegración mercantil en la desintegración fiscal y monetaria que padeció el país por cerca de un siglo, lo cual limitó la capacidad de maniobra y de ejecución de cerca de cien personas que ocuparon la cartera de Hacienda en ese lapso.

Los trabajos aquí reunidos son resultado de un seminario de investigación que mantuvo reuniones mensuales desde mediados de 1997 y a lo largo de 1998, en el que participó la mayoría de los autores que colaboran en este volumen. En estas sesiones revisamos algunos artículos de la historiografía española sobre temas de historia de la hacienda pública, así como textos de los principales hacendistas mexicanos del siglo XIX. Posteriormente, nos dimos a la tarea de localizar y analizar las fuentes con el fin de ordenar la información recabada, además de intercambiar puntos de vista y conocimientos sobre hechos y decisiones en la materia, como las medidas arancelarias y fiscales y los periodos de suspensión y conversión de la deuda pública, además de los constantes esfuerzos administrativos.

En el seminario participamos más de veinticinco investigadores, y cada uno analizó la política hacendaria de un secretario. La elección se fundó en el conocimiento previo del personaje o del periodo, lo cual se tradujo en una ventaja para todos y cada uno de los participantes. Cabe advertir que no fue nuestro propósito elaborar una historia completa y total de la hacienda pública a través de sus ministros, tarea difícil y quizás innecesaria si se recuerda que más de una decena de personajes permaneció en el cargo apenas unas semanas, unos días, e incluso un día. No obstante, se logró conjuntar un grupo de investigadores de diversas instituciones de educación superior que prestó atención a la mayoría de las personalidades relevantes en el ramo, es decir, aquellas que tuvieron ocasión de presentar una Memoria, un proyecto o incluso plantear una reforma, con el objetivo de estudiar el peso de la política en una hacienda pública que estuvo dominada por la bancarrota, la zozobra y la inestabilidad durante la mayor parte del periodo estudiado.

Durante los trabajos de dicho seminario, tras la presentación previa del personaje se pusieron a discusión los diversos borradores para dar una sola estructura a los textos siguiendo cuatro ejes centrales, que fueron comunes a la mayoría de los trabajos aquí reunidos.

1. ¿Cuál era la formación político-administrativa en materia hacendaria del secretario al momento de tomar el cargo?



- 2. ¿Qué condiciones o cualidades ayudan a explicar su arribo a la Secretaría de Hacienda y qué situación atravesaba el erario en ese momento?
- 3. De lo anterior se desprenden las propuestas de solución previstas a través de medidas diversas, como pudieron ser las de tipo administrativo, o el arreglo de un nuevo préstamo, o incluso la presentación de un proyecto de reforma más amplio y de largo alcance.
- 4. A manera de conclusión fue necesario reconocer el impacto que tuvieron esas medidas en su momento, si pudieron ser ejecutadas, o, en su caso, explicar los motivos por los cuales fueron frenadas. Este punto resulta muy importante, pues nos permitió reconocer las razones de arribo o las dificultades que enfrentaron los sucesivos secretarios.

Con el objetivo de reconocer procesos y políticas, los trabajos se organizaron en siete periodos, que constituyen las partes de esta obra, que se presenta en dos tomos. Los participantes y el responsable establecieron los elementos comunes, tareas que completaron con el listado de los personajes que encauzaron las políticas de Hacienda, así como con una selección de los principales decretos y regulaciones dictadas, datos que se anexan al final de estas secciones.

Después de un año de sesiones, en abril de 1999, se realizó el coloquio sobre el tema en las instalaciones del Instituto Mora, debido a que nuestro centro de trabajo en Ciudad Universitaria había sido secuestrado por grupos de interés ajenos a la vida académica. Posteriormente, de agosto a octubre, estas presentaciones se llevaron a cabo en la biblioteca Lerdo de Tejada, de la Secretaría de Hacienda, por lo que agradecemos a la licenciada Rosa María Gasca su interés y apoyo para difundir nuestros trabajos en ese recinto.

La organización de las mesas del coloquio y la estructura de esta obra se dividieron en siete periodos, que quedaron a cargo de varios miembros del seminario quienes, además de organizar la discusión de las sesiones y coordinar la entrega de los textos definitivos y sus apéndices, elaboraron las respectivas presentaciones de los periodos. Agradecemos la participación e interés de los comentaristas en estas mesas, doctores Hira de Gortari Rabiela, Josefina Zoraida Vázquez, Andrés Lira, Jaime del Arenal, Pablo Riguzzi y el maestro Leonardo Lomelí Vanegas.

Queremos agradecer al Instituto de Investigaciones Históricas y al Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, y a sus directores, doctora Virginia Guedea y doctor Hira de Gortari, el res-



12 LEONOR LUDLOW Y NICOLE GIRON

paldo que recibimos para la realización de las sesiones y del coloquio, lo mismo que para la publicación de este libro.

Agradecemos a la doctora Estela Morales el financiamiento que nos otorgó la Dirección General de Asuntos del Personal Académico; también a la doctora Elisa Speckman su apoyo para la presentación del proyecto ante dicha dirección, así como a Carmen Fragano la colaboración para la organización del material.

Por último, agradecemos a Cristina Carbó, cuyo concurso fue muy valioso en la corrección y cuidado editorial de esta obra.