

Históricas Digital

Leonor Ludlow

“Introducción”

p. 13-22

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



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

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



INTRODUCCIÓN

LEONOR LUDLOW

Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM

El origen de la Secretaría de Hacienda se encuentra en las diversas reformas que a lo largo del siglo XVIII lograron centralizar y dar unidad a la Real Hacienda en el ámbito del imperio español, al unificarse el sistema de la península y el de las Indias, con el fin de lograr que los recursos americanos cubrieran los reclamos financieros de la Corona, convirtiéndose en una tesorería provincial del sistema español.¹ Pero, a diferencia de lo ocurrido en España y en Francia, donde se originaron esos cambios con el objeto de cimentar un régimen único y uniforme, la base hacendaria novohispana fue desintegramiento progresivamente, obedeciendo a los ordenamientos que trajo consigo el régimen de intendencias.² Esta tendencia se agudizó durante los años de la guerra de independencia, tanto por el dominio de los intereses locales como por las disposiciones metropolitanas, que fueron confirmadas en las disposiciones gaditanas y en las políticas emitidas posteriormente, algunas por funcionarios desde Madrid y otras por la administración virreinal en la ciudad de México.³

Años más tarde, tras declararse consumada la Independencia, la primera regencia de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano ordenó, el 4 de octubre de 1821, la primera estructura gubernamental de la nación mexicana, para lo cual dispuso la fundación de las primeras cuatro secretarías de Estado, entre las cuales se

¹ El proceso de centralización hacendaria fue progresivo a lo largo del siglo XVIII; véase el excelente trabajo de Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1999, p. 55-64 y 354-355.

² Véanse Andrés Lira, "Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1999, p. 27-65; y Horst Pietschman, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 202-228.

³ Jáuregui, *op. cit.*, p. 343-352 y 355.

contaba la de *Hacienda y Crédito Público*, la cual, desde entonces, ha conservado el nombre de Secretaría, y de secretarios de estado los responsables de su dirección y gestión.⁴

Durante la primera regencia (1821-1835), que desde el punto de vista de régimen político corresponde al primer Imperio y a la primera República Federal, se distinguieron los secretarios imperiales, antiguos funcionarios del régimen virreinal que intentaron recuperar los hilos de la administración, empresa que resultó imposible luego de la acentuada desintegración de funciones que trajo consigo la prolongada guerra de independencia y que fuera sancionada por los representantes en Cádiz. Estos secretarios imperiales fueron sucedidos en el puesto por herederos del antiguo orden, destacando los proyectistas, que introdujeron cambios sustanciales, entre los cuales sobresalen los ordenamientos a la Tesorería y el establecimiento de la Dirección General de Rentas. Pero a la par que se definían las tareas de estas entidades, las facultades fiscales de la Federación fueron reducidas, ya que a pesar de la delimitación jurídica ésta no sólo sacrificó gran parte de sus antiguas fuentes de ingreso en beneficio de las haciendas de los estados, sino que además se agudizó la desintegración de la estructura fiscal y administrativa por las facultades que el centro delegó en las comisarias generales al permitirles recaudar y administrar los fondos en forma bastante autónoma.

La creación de la Secretaría de Hacienda no significó la formación inmediata de la institución financiera, dada la falta de cohesión de la potestad hacendaria, cuyas atribuciones y facultades quedaron diseminadas en una multiplicidad de autoridades locales, civiles, religiosas y militares, las cuales limitaron la definición del ámbito fiscal y territorial de la Federación, a pesar de su temprana especificación jurídica.

Hasta el último cuarto de siglo la secretaría careció de unicidad, prevaleciendo la desintegración de sus facultades, como resultado de la adopción del régimen de intendencias, que se había reforzado durante la década de guerra de independencia. Así, mientras la gran mayoría de las antiguas fuentes de ingreso se traspasaron a manos de los gobiernos de los estados, los ingresos de la Federación quedaron

⁴ A diferencia de lo ocurrido en Francia, y más tarde en España, donde el organismo hacendario se denomina ministerio, y sus cabezas ministros. Durante los siglos XVIII y XIX en Francia, los gobiernos republicanos los denominaron secretario, en tanto que el imperio de Napoleón y la monarquía de Luis Felipe de Orleans les denominaron ministros, vocablo que conservaron los ulteriores regímenes parlamentarios. Véanse las palabras *ministres* y *secrétaires d'État*, en M. Maurice Block, *Dictionnaire générale de la Politique par...*, avec la collaboration d'hommes d'état, de publicistes et d'écrivains de tous les pays. Nouvelle édition entièrement refoundue et mise a jour, Paris, O. Lorenz, Librairie-Éditeur, 1874. v. II, p. 308 y 917.

reducidos a los impuestos al comercio exterior y a otras rentas fijas. A la vez, la capacidad de regulación hacendaria de la Secretaría de Hacienda quedaba subordinada a la autoridad y vigilancia de poder legislativo, centro de la representación nacional de una suma de intereses locales disgregados y no pocas veces contrarios.

A semejanza de lo ocurrido en la antigua metrópoli, este organismo y sus responsables no lograron controlar ni los ingresos ni el gasto público, pues esto dependía del Congreso, pero además hay que agregar que encargados y secretarios de Hacienda “...tampoco tenían a su disposición los estabilizadores automáticos, ni las partidas presupuestarias que permiten al ministro de Hacienda modificar los pagos o la recaudación según varíe el ciclo económico.”⁵ De tal suerte que la consolidación de las estructuras estatales, que habría de esperar hasta el último cuarto del siglo XIX, se expresó desde el punto de vista de la debilidad del ámbito financiero del Estado, cuyo dominio territorial fue tardío. De tal forma que, tanto para los hombres de aquel periodo como para los estudiosos de hoy en día, la debilidad y desintegración del régimen de la Hacienda Pública constituye un campo privilegiado para comprender la formación de ese “...poder emergente, del estado moderno, así como al conjunto de los poderes que tejen las relaciones sociales”.⁶

Durante su primer siglo de vida, la Hacienda pública mexicana registró numerosos cambios y adaptaciones en su estructura administrativa y en sus funciones y atribuciones, así como en su relación con otros centros de poder, tales como el órgano legislativo y el cuerpo militar. Parte importante de esas transformaciones fue el progresivo abandono de la concepción hacendaria mercantilista, que reconocía al erario como signo de la fuerza o de la debilidad de una nación, por lo cual consideraba a la Hacienda como el nervio central del cuerpo gubernamental, expresión clara de su debilidad o fortaleza.⁷

Así lo reconoció en 1826 el presidente Guadalupe Victoria al advertir que, “la Hacienda en todos los países es el barómetro de su riqueza y engrandecimiento”. Veinte años más tarde, agobiado por la inminen-

⁵ Francisco Comín, “El Ministerio de Hacienda: una cartera inestable”, en *La Hacienda y sus ministros. Franquismo y Democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1998, p. 272.

⁶ Alain Guery, “Le roi dépensier. Le don, la contrainte, et l’origine du système financier de la monarchie française d’Ancien Régime”, en *Annales. Economies et Sociétés*, n. 6. nov-dic, 1984, p. 1241-1269.

⁷ Para el caso español, Francisco Comín afirma que por más de medio siglo se registró un constante proceso de renovación y de ajuste, durante el cual desapareció la vieja noción hacendaria de antiguo régimen, que concebía la Hacienda pública como la expresión de los “nervios del gobierno” (Bodino), la cual fue reemplazada por la visión liberal, que reconoció a la Hacienda como un instrumento del poder político del Estado. *Historia de la Hacienda Pública: Europa*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1996, p. 25-26.

te guerra con los Estados Unidos y el estado general de bancarrota pública, el presidente José Joaquín Herrera afirmó ante el Congreso, en septiembre de 1845, que este organismo “forma el alma del cuerpo social; con ella viven, crecen y se fortifican todos sus miembros; sin ella se paralizan y amortiguan, y aun sin que intervengan usurpaciones y causas extrañas, se disuelve y perece la sociedad”.⁸

La lenta y progresiva adopción de los principios liberales a mediados del siglo XIX favoreció la adopción de una nueva concepción sobre el organismo hacendario, al ser reconocido como un instrumento clave del poder político por su función reguladora de la vida económica. Esta tarea fue realizada por Matías Romero, quien a su paso por la Secretaría precisó e introdujo novedosas ideas en materia de presupuesto y de negociación político-financiera con los acreedores, avances que permitieron al presidente Benito Juárez reconocer en mayo de 1870 la necesidad de que esta Secretaría presentara “proyectos de mejoras, que podrán ser muy provechosas para desarrollar los elementos de riqueza”.⁹

Posteriormente, esta noción legitimó el reforzamiento de la presencia e intervención estatal en la economía, de lo cual se congratuló el presidente Díaz en más de una ocasión, al reconocer la bonanza de la Hacienda Pública, lo que a su juicio permitía “robustecer la esperanza de que cada día vaya en aumento el desarrollo de nuestras riquezas nacionales y el bienestar general del país”.¹⁰ El paralelismo entre este organismo y la vida económica fue preservado por los gobiernos de la postrevolución, y una vez que comenzó a ponerse fin a la guerra, en 1920, el presidente Adolfo de la Huerta sostenía ante el Congreso la mejoría que se registraba “en muchos de los aspectos de la situación económica nacional, y, por ende, también de la situación financiera federal”.¹¹

El paso entre una y otra concepción no fue uniforme y menos aún lineal y progresiva. Por el contrario, la Hacienda Pública mexicana fue por más de un siglo un laboratorio en el cual se optó por gran cantidad de soluciones de corto y mediano plazos para recabar la información necesaria o para lograr recibir los recursos fiscales de la Federación que por diversas razones quedaban en manos de las autoridades civiles y militares de la localidad, si no es que en el bolsillo de los empleados de las aduanas y oficinas de recaudación. Pero también hubo urgencia

⁸ En *La Hacienda Pública a través de los informes presidenciales. A partir de la Independencia hasta 1950*, introducción de Ramón Beteta, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951, p. 20 y 84.

⁹ Texto del informe presentado por Benito Juárez, en mayo de 1870, *ibidem*, p. 145.

¹⁰ *Ibidem*, p. 292-293.

¹¹ *Ibidem*, p. 412.

de obtener recursos para pagar los gastos del día o los reclamos extraordinarios, para apaciguar una rebelión militar, un levantamiento agrario o hacer frente a las tropas extranjeras.

Inimaginable resultó para numerosos secretarios alcanzar los equilibrios presupuestales que, para los liberales decimonónicos eran signo de la prosperidad de una nación y espejo de la buena administración gubernamental. Por el contrario, la desintegración en las fuentes de recaudación impidió que el centro controlara a los encargados de manejar las cajas públicas, los cuales se convirtieron en entes con relativa autonomía, como oficiales que obtenían sus ingresos de las comisiones de los sujetos fiscales y no del salario por su calidad de empleados públicos, muchos de los cuales estaban ligados a los acreedores del gobierno nacional, responsabilizándose del puntual pago de la cantidad asignada para cubrir un adeudo determinado. De ahí la queja constante de la falta de información, de la dificultad por construir un sistema administrativo nacional. El comportamiento de estos funcionarios y empleados los acerca más a los antiguos oficiales que habían comprado el cargo, que mantenían pagando una renta, de tal suerte que, en la práctica, no administraban cajas públicas, sino cajas privadas en las cuales se mezclan fondos privados de origen diverso.

A esto se sumó la discrecionalidad en el gasto y en la recaudación, libertad sujeta a los reclamos del costo de las guerras y las rebeliones, que colocaron al cuerpo militar, o más bien a sus cabezas más poderosas con fuerte asiento local, como el gran consumidor de los exiguos ingresos del gobierno nacional. Por ello resultaba imposible elaborar un presupuesto, pues privilegiaba el servicio de la deuda pública y los gastos militares, quedando al último pequeñas cantidades para los gastos civiles y los diplomáticos.¹²

Desorden administrativo, ineficacia, malversación de fondos y desconocimiento de los asuntos públicos fueron algunas de las críticas que pesaron sobre varios de los responsables de la Hacienda al momento de abandonar el cargo, en forma intempestiva e imprevista en la mayoría de los casos. Esto fue considerado como prueba de “la imperfecta organización de nuestras oficinas de Hacienda, engendrando, como resultado inmediato, la falta absoluta de cuentas del tesoro público”.

Situaciones perentorias impidieron a cerca de doscientos ministros poder concebir y ejecutar proyectos de largo alcance. La política presupuestal correspondió en su forma y fondo a las prácticas del

¹² Con respecto a España, Francisco Comín comenta que “El entorno histórico y las circunstancias concretas hacían que la política fiscal discrecional no variase apreciablemente con los cambios de gobierno, ni siquiera cuando ocurría la sustitución de un régimen político por otros; las razones eran tanto ideológicas como instrumentales”, *op. cit.*, p. 272.

antiguo régimen, al dejar a los responsables de la Hacienda pública como tarea primordial la de buscar el dinero necesario para cubrir los compromisos adquiridos.

Lo cual se expresó en más de cien cambios ministeriales durante los años de mayor inestabilidad hacendaria. Entre 1821 y 1850 se encargó la cartera de la Hacienda pública a más de setenta personajes, entre secretarios del ramo, oficiales o encargados del despacho, varios de los cuales ocuparon en más de una ocasión el ministerio. La debilidad pesó más sobre aquellos que ocuparon el cargo durante el régimen centralista que sobre el periodo del primer federalismo.

Rara vez esta tarea, sobre todo entre 1835 y 1860, alcanza la durabilidad necesaria para lograr equilibrar gastos e ingresos; tampoco hubo claridad acerca de la utilización de los fondos públicos en el desenvolvimiento económico, para lo cual se requerirá posteriormente una técnica presupuestal más precisa. De ahí la dificultad para considerar que los secretarios pudieran elaborar un proyecto de mediano alcance.¹³

No más de veinte altos funcionarios lograron permanecer en su cargo varios años; se trata de aquellos que acompañaron a los gobiernos porfiristas y a los primeros gobiernos postrevolucionarios, incluso quienes acompañaron a los gobiernos durante la guerra civil lograron mantenerse en sus puestos por tiempos más prolongados que sus antecesores.

Esto contrasta con aquellos que ocuparon el cargo o se encargaron del despacho entre los años de 1821 y 1884, periodo que se distinguió por la inestabilidad política, y en consecuencia por la fluctuación constante en la hacienda pública, particularmente sensible a la situación reinante; quienes duraron en su cargo tan sólo algunos meses o semanas, o incluso días. Entre éstos destacan Ignacio Esteva, Rafael Mangino e Ignacio Trigueros que duraron en su cargo por un tiempo mayor, logrando ejercitar un proyecto de mayor alcance que aquellos otros que permanecieron tan sólo unos meses, lo cual se convirtió en un círculo vicioso, ya que los reemplazos constantes fueron también “un factor que contribuyó a agravar aún más los problemas”.¹⁴

Después de 1884 y hasta 1930, con excepción de algunos años de la guerra revolucionaria, se aprecia que la estabilidad en el cargo de los secretarios de Hacienda fue resultado de la estabilidad política alcanzada por los gobiernos, expresión de la hegemonía política y militar de los partidos que gobernaron sin importar su postura ideológica, lo cual también se acompañó de la profesionalización en el cargo de estas personalidades ligadas estrechamente con el legislativo.

¹³ A. Guery, “Les finances de la monarchie française sous l’Ancien Règime”, *Annales, Economies et Sociétés*, n. 2, mars-avril, 1978, p. 216-239.

¹⁴ Comín, “La Hacienda y sus ministros”, *op. cit.*, p. 265.

En la primera etapa, los secretarios de Hacienda iniciaron su aprendizaje financiero y contable desde su actividad mercantil particular, lo cual explica por qué más de una decena de éstos eran originarios de Veracruz, plaza poseedora de gran liquidez, detentada por sus comerciantes, y en ocasiones baluarte de la Tesorería de la Federación. De ahí la importancia de hombres como Esteva, Trigueros o González Echeverría, para obtener recursos inmediatos para cubrir gastos extraordinarios, poseedores de una amplia red de relaciones internas y externas, tanto por intereses y alianzas mercantiles como por lazos familiares, lo que deja entrever las estrechas ligas que hubo entre el mundo de los negocios y la burocracia.¹⁵

Los hombres de la década de la Reforma diseñaron y proyectaron el cambio de las prácticas hacendarias, pero éstas no tuvieron éxito inmediato. Todos ellos tuvieron como rasgo común su filiación ideológica, pero sobre todo su creciente profesionalización, ya que su escuela fue, por una parte su temprana introducción en la Hacienda pública a la que se incorporaron como meritorios desde su juventud, y por otra los conocimientos (eran abogados en su mayoría) que adquirieron posteriormente, los cuales reforzaron durante su desempeño en las comisiones legislativas, de las cuales pasaron a la Secretaría. Varios de ellos, como Payno, Prieto, Matías Romero y más tarde Dublán y Limantour, así como los secretarios que ocuparon la cartera en el siglo XX, destacaron por su carácter técnico.

Estuvieron especialmente dotados en los problemas de materias primordiales para la construcción hacendaria como fueron el crédito público y el presupuesto. Pero no hay que perder de vista que estos adelantos los lograron también con el apoyo de subalternos y colegas que desde el Legislativo dieron legitimidad a las reformas y cambios propuestos, no sólo en la fiscalidad y en la administración, sino también en el ámbito de la reglamentación económica.¹⁶

¹⁵ Véase Daniel Dessert, "Le lobby Colbert. Un royaume ou une affaire de famille? en *Annales, Economies et Sociétés*, n. 6, nov-déc, 1975, p. 1303-1326.

¹⁶ No hay que olvidar que el mérito de la política hacendaria no depende sólo del ministro, sino también "existe una paternidad intelectual de las reformas (ideadas por comisiones o por instituciones al servicio de la Hacienda), que hace más institucionales los cambios tributarios;" Comín, *op. cit.*, p. 272.

