



Luis Jáuregui

“Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva”

p. 55-86

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



CONTROL ADMINISTRATIVO Y CRÉDITO EXTERIOR BAJO LA ADMINISTRACIÓN DE JOSÉ IGNACIO ESTEVA

LUIS JÁUREGUI

Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

LA LLEGADA AL MINISTERIO DE HACIENDA

José Ignacio María Hesiquio Esteva nació en el puerto de Veracruz el 18 de noviembre de 1782. Fue hijo de Poncio Esteva y Josefa Bruell, ambos de origen catalán, quienes dieron a su hijo una buena educación gracias a que gozaban de cierta posición económica.¹ Desde los últimos años del periodo colonial, Esteva ya poseía una fortuna regular, la cual había acumulado gracias a su “asidua laboriosidad y honrado manejo en los negocios”. De esta posición derivaron sus relaciones con prominentes veracruzanos, e incluso en 1809 tuvo un cargo en el ayuntamiento de Veracruz y más tarde llegó a ser alcalde de ese puerto, “con todas las distinciones que suelen ser el premio del mérito aventajado”.²

En un principio no fue un hombre de armas ni participó a favor o en contra de la lucha insurgente, pero en medio de ese acontecimiento alcanzó, en 1813, el grado de capitán en el Cuerpo de Patriotas. Su filiación a la causa de emancipación se inició hasta después de la restauración de la monarquía absoluta, en mayo de 1814, y más tarde, él y su amigo Francisco Arrillaga combatieron la derogación del código gaditano, en su calidad de fieles al partido liberal de España.³ Al restablecerse el régimen absolutista en la península, combatieron las disposiciones emitidas por la Audiencia, por lo que fueron amenazados

¹ En 1808 contrajo nupcias con Vicenta González, con quien tuvo seis hijos; véase Joaquín Meade, “Biografías veracruzanas. José Ignacio Esteva, secretario de Hacienda del primer presidente de México Guadalupe Victoria”, en *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia*, v. 12, n. 1, 1953, p. 22-23.

² José Ignacio Esteva, *Rasgo analítico*, México, Imprenta del Águila, 1827. Lucas Alamán afirma que era un negocio en el que se vendían libros, en *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Cultural Helénico, 1985, v. 3, p. 808.

³ Manuel Rivera Cambas, *Historia antigua y moderna de Jalapa y de las revistas del estado de Veracruz*, México, Editorial Citlaltépetl, 1959, p. 472.

con ser remitidos a España, pero la amenaza no se cumplió una vez que se retractaron.⁴

Similares circunstancias enfrentó Esteva en 1820, cuando en su calidad de secretario del ayuntamiento hubo de firmar una carta de repudio a las acciones que Iturbide emprendiera en contra del gobierno virreinal. Es probable que en ese momento ya estuviera del lado de la causa de independencia, lo que era difícil hacer manifiesto en vista de que el puerto de Veracruz estaba ocupado por españoles y por las tropas realistas, estacionadas en San Juan de Ulúa. En ocasión de la promulgación del Plan de Iguala, en marzo de 1821, Esteva recibió la orden de apoyarlo para su “feliz éxito”. Pero al mismo tiempo mantenía una buena relación con el general José Dávila, que fungía como jefe militar y político del puerto de Veracruz, lo cual —según Esteva—, le causó dificultades con los españoles acaudalados, porque conocían “el partido que podían sacar de mí nuestros libertadores, y lo que de mis escasos conocimientos y no vulgar popularidad podían prometerse”. De cualquier forma, la intervención de Esteva en Veracruz a favor del Plan de Iguala fue marginal.

Estos primeros tropiezos no impidieron que Esteva fuera a Xalapa a brindar su apoyo a Santa Anna tras el ataque que sus ejércitos asentaron en Veracruz. Es probable que las autoridades españolas del puerto sospecharan de esa participación, por lo que tomaron represalias en contra de su familia.⁵ Esteva tuvo que trasladarse a Puebla y de allí se dirigió a la ciudad de México para entrevistarse con el general Dávila, que había evacuado el puerto y se había replegado sobre San Juan de Ulúa.⁶

A fines de abril de 1822, los cuarenta y cinco diputados del Primer Congreso Constituyente —entre los cuales se hallaba Esteva—, votaron a favor de la nominación de Iturbide como emperador⁷ sin la autorización de las provincias. Paralelamente, Esteva fue nombrado miembro de diversas comisiones, entre las cuales estaba la ordinaria de Hacienda, asunto que conocía poco, pero que aprendió porque “era hombre de suma facilidad de comprensión y de mucha actividad y constancia en el trabajo”, según Alamán.⁸

⁴ En el verano de 1813, la Audiencia novohispana había determinado que no era oportuno aplicar el código gaditano, en virtud de las circunstancias particulares por las que atravesaba el virreinato. *Cfr.* Alamán, *op. cit.*, p. 437-439.

⁵ Esteva, *op. cit.*, p. 11-12.

⁶ La evacuación española de Veracruz le dio la oportunidad a Esteva de ocupar la primera alcaldía del puerto. En enero de 1822, con motivo de las elecciones legislativas, fue electo diputado por su provincia natal. Ya en la ciudad de México, Esteva presentó sus credenciales ante la junta calificadora de las elecciones.

⁷ Bocanegra, *Memorias para la historia*, v. 1, p. 58-60.

⁸ Alamán, *op. cit.*, p. 808. Lorenzo de Zavala tiene una opinión similar a la de Alamán, y afirma que “Esteva no era militar ni hombre de conocimientos, pero tenía mucha activi-

A fines de 1822, durante las primeras sesiones del Congreso, Esteva participó, en forma esporádica, en cuestiones puntuales. Más tarde, en el mes de junio, cuando se discutió el “préstamo a los cuatro consulados”, presentó dos importantes sugerencias para el decreto final, que fue aprobado el 10 de junio. En el momento de la discusión, a propósito de la confiscación de los caudales de los comerciantes que estaban depositados en Veracruz, el diputado sugirió que también se gravara al comercio de la ciudad de México, lo cual no se aceptó inicialmente, pero al final fue aprobado por la mayoría. Esto fue seguido de una segunda propuesta, en la cual Esteva argumentó para que no sólo se gravara a los comerciantes y a los propietarios, que eran miembros de los cuatro consulados, sino que el préstamo se hiciera extensivo a todos los “vecinos pudientes”, a pesar de que no había un padrón sobre quiénes eran dichas personas.⁹ Esteva debía participar en la polémica,¹⁰ y compensó su relativa ignorancia con algunas intervenciones sobre el comercio de Veracruz, haciéndose presente cada vez que se ponía en la mesa de discusión algún problema económico o fiscal, que estuviera relacionado con esa provincia.¹¹

Conforme fueron transcurriendo las sesiones ordinarias y extraordinarias del primer Congreso constituyente podemos observar que a Esteva le fue más claro definir cuál era el problema de la Hacienda Pública. Sus acertadas participaciones, aunque breves, le valieron el favor de algunos diputados para que se hiciera cargo de la Comisión de Hacienda; de hecho, en la sesión del 1° de julio, Rafael Mangino, presidente del Congreso, intentó convencerlo de abandonar la Comisión de Constitución “por considerar más interesante su asistencia en la de Hacienda”.¹²

Es probable que con tal afirmación el presidente del Congreso hubiera querido marginar a Esteva, pero éste ya se había percatado de

dad”, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, FCE-Instituto Cultural Helénico, 1985 p. 250. Por su parte José María Tornel opina que “Esteva no había tenido educación política [...] y cuanto hizo [...] se debió a sus claros talentos, a su trabajo infatigable [y] a esa voluntad enérgica que tan singular es entre nosotros”, en *Breve reseña histórica de los acontecimientos más notables de la nación mexicana*, México, INEHRM, 1985, p. 27.

⁹ Sesión del 10 de junio de 1822, en las *Actas constitucionales mexicanas, (1821-1824)*, México, UNAM-III, 1980, t. 3, p. 32-44 de la foliación original. Para un relato sobre el préstamo y decreto a los cuatro consulados, véase Guillermina del Valle Pavón, *El Consulado de Comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827*, tesis de doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1997, p. 578-590.

¹⁰ El asunto de la presión por participar me lo sugiere el hecho de que dos miembros de la diputación veracruzana (Sebastián Camacho y Leandro de Echenique) tienen largas y brillantes participaciones.

¹¹ Sesión del 26 de junio de 1822, *Actas constitucionales*, p. 115.

¹² Sesión del 1 de julio de 1822, *ibidem*, p. 139.

que buena parte del problema hacendario radicaba en el desconocimiento que prevalecía sobre su funcionamiento.¹³ Intentó corregir este problema por medio de un oficio enviado al Congreso el 2 de julio, responsabilizándolo del desorden en el erario. Independientemente de las cuestiones políticas de esto, tal parece que Esteva se percató de que el problema radicaba en que nadie —ni el Congreso ni los secretarios— conocía bien la evolución y el funcionamiento de la Hacienda. Ésa era la razón por la cual ambos poderes se recriminaban mutuamente por las condiciones del erario: el secretario acusaba al Congreso de que no le autorizaba aumentos en las contribuciones, mientras que los diputados acusaban al secretario de que lo único que sabía hacer era pedir dinero, sin hacer nada para reorganizar la Hacienda.¹⁴

A principios de julio de 1822 se discutió en el Congreso la posibilidad de restablecer todas las contribuciones que había durante el periodo colonial. La propuesta del Ejecutivo pasó a la Comisión extraordinaria de Hacienda (de la cual Esteva no formaba parte), misma que señaló que no podía restablecerse nada porque no se tenía un conocimiento preciso de todos los impuestos que había en los años de la dominación española. Para solucionar esto, se propuso que las diputaciones provinciales formaran las estadísticas necesarias;¹⁵ ya como presidente de la Comisión ordinaria de Hacienda,¹⁶ Esteva aprovechó la discusión para curarse en salud en el caso de que sus dictámenes futuros fueran criticados: “la Comisión [ordinaria] de Hacienda necesita de muchos datos y antecedentes, sin los cuales no podría reunir las luces necesarias en este ramo, y que para facilitarlas creía conveniente que se le autorizase para poderlos pedir al gobierno y oficinas, obrando directamente por sí”.¹⁷

De hecho, los dictámenes que presentó la Comisión que Esteva presidía fueron duramente criticados, lo que quizá muestre su incapacidad para el análisis de cuestiones fiscales. Así, por ejemplo, el 2 de agosto se discutió el dictamen que ofrecía la posibilidad de que todos los caudales que los consulados manejaban como pasivos pasaran a las arcas de la Tesorería general de ejército y Hacienda Pública. No obstante, lo incorrecto de la medida para los acreedores y la posi-

¹³ Esteva fue presidente de la Comisión de Hacienda desde aproximadamente julio de 1822; no era del todo importante en cuanto se trataba de cuestiones fiscales, toda vez que de los asuntos más urgentes (incluidos los préstamos extranjeros) se encargaba la Comisión extraordinaria de Hacienda, de la cual Esteva no formaba parte. Cfr. las sesiones del 20 de junio, 1, 9 y 13 de julio de 1822, *ibidem*, p. 85, 139, 227-228, 263.

¹⁴ Cfr. Sesión del 2 de julio de 1822, *ibidem*, p. 157-164.

¹⁵ Sesión del 9 de julio de 1822, *ibidem*, p. 227-228.

¹⁶ Sesión del 29 de julio de 1822, *ibidem*, p. 338.

¹⁷ Sesión del 13 de julio de 1822, *ibidem*, p. 263.

bilidad de extinguir los consulados, la discusión regresó de nuevo a la Comisión. Esta decisión se explicaba porque el dictamen no estaba ins-truido, o sea, que no se había consultado a la parte afectada y, además, faltaban datos tan importantes como las cantidades que supuestamen-te pasarían a la Tesorería y el uso que se les daría una vez que fueran parte del erario. En respuesta a todas las críticas que recibió, Esteva se limitó a responder en una ocasión a una sola pregunta específica.¹⁸

Quizá sean más elocuentes algunas participaciones en la discusión que se llevó a cabo sobre el importante dictamen que proponía el in-cremento de las tasas de contribución a la comercialización del pulque y otras bebidas embriagantes. En este caso, se observan dos interven-ciones que ponen a Esteva en dificultades. Por una parte, Manuel Mier y Terán prácticamente acusó a la Comisión de no saber sobre cuestio-nes de economía:

Al considerar el aumento del impuesto sobre bebidas espirituosas, la Comisión se atiene al aspecto moral de la cuestión, declama contra el vicio de la embriaguez, y sus medidas más parece que se inclinan a corregirlo que al aumento del erario. Para fomentar la industria dice que es oportuno que los excesivos derechos aminoren el ingreso de bebidas extranjeras, y la necesidad que aquí se origine la llenen las del país. Como ambas miras suponen que los consumos se disminu-yan, no comprendo que esto proporcione aumento ninguno a las ren-tas [...] la Comisión se extravía y suplico que me perdone decir que se equivoca en el auxilio que ofrece a la industria: trayendo esta cuestión a sus términos verdaderos, la consideraremos por el lado de la econo-mía que no admite más reglas que la observación de los hechos.¹⁹

Por otra, la participación de Prisciliano Sánchez, si bien no fue tan cáustica como la de Mier y Terán, demuestra que Esteva y su Comisión sabían poco de los efectos que tenían los incrementos en los impuestos al intercambio sobre variables como consumo, producción, importacio-nes y exportaciones. Mediante su intervención —casi una clase de econo-mía política—, Sánchez muestra que la Comisión tampoco se había ocupado de cuestiones tan importantes como los efectos del aumento en los impuestos sobre la equidad y sobre el estímulo al contrabando.²⁰

El 31 de octubre de 1822, Iturbide disolvió el llamado Primer Con-greso Constituyente y formó la Junta Nacional Instituyente, de la cual Esteva formó parte e incluso fue nombrado presidente de la Comisión

¹⁸ Sesión del 2 de agosto de 1822, *ibidem*, p. 370-376.

¹⁹ *Ibidem*, p. 399.

²⁰ Sesión del 7 de agosto de 1822, *ibidem*, p. 419-422.

de Hacienda. En su *Rasgo analítico*, Esteva se defiende de las acusaciones de iturbidista diciendo que sólo aceptó el nombramiento por agradecimiento y amistad a Iturbide, una amistad que, según dice en su defensa, era sincera y sin adulaciones. Cualquiera que haya sido su posición ante el nombramiento para la junta, a Esteva le fue conveniente haber estado en Veracruz durante la instalación de este cuerpo.²¹ Igualmente provechoso fue su traslado a Guanajuato, en donde el comandante general de la provincia, la diputación y el cabildo de esa ciudad atestiguaron después que el veracruzano había favorecido, e incluso apoyado, las propuestas del Plan de Casa Mata.²²

En abril de 1823, una vez que se restituyó el Congreso constituyente, Esteva pasó a ocupar su lugar en esta corporación por órdenes de la diputación provincial de Veracruz. Allí, además de apoyar la terminación del régimen iturbidista, Esteva formó parte de otras dos comisiones. Por un lado, como miembro de la Comisión del Sistema de Hacienda, Esteva participó en la discusión sobre las facultades concedidas, previamente, al gobierno de Iturbide para contratar un préstamo con casas extranjeras. Esta negociación fue totalmente reprobada por la Comisión en su dictamen del 30 de abril de 1823; el motivo aducido era que las personas contratadas por el anterior gobierno para llevarla a cabo —Dionisio Smith y Diego Barry— eran personas desconocidas, que llegaron sin referencias y que desprestigiaron el crédito de México en Inglaterra.²³

La reprobación que hiciera la Comisión de esta negociación (misma que años después Esteva calificaría como un “chasco aventurero”) presentaba, empero, un problema grave: que el erario seguía “sin un peso y sin esperanza próxima de tenerlo”, por lo que era necesario conseguir fondos a la mayor brevedad posible.²⁴ Así, simultáneamen-

²¹ De hecho, desde mediados de agosto de 1822 y hasta mediados de septiembre no tuvo mucha notoriedad en el Congreso, *ibidem*, t. 4, *passim*.

²² Para los comprobantes certificados de su actuación en Guanajuato, véase, “Esteva a la Diputación Provincial de Veracruz, 2 de abril de 1823”, en Esteva, *op. cit.*, p. 59 (apéndices). Sobre el tema, véase también Meade, *op. cit.*, 40-41.

²³ Según Lorenzo de Zavala, que formaba parte de la misma Comisión que Esteva, de esta autorización Barry había logrado para sí ciertos dineros en Inglaterra aprovechándose de la inexperiencia del gobierno mexicano. Del dinero que recibiera Barry, “no llegó un maravedí a las cajas nacionales”. Zavala, *op. cit.*, p. 156.

²⁴ Al respecto, la *Memoria* provisional presentada por Francisco Arrillaga en junio de ese año señalaba que sólo se había podido pagar la mitad de la lista civil del mes de abril anterior, mientras que había sido imposible pagar a la milicia, aun con los préstamos del consulado, los ingresos de la aduana y “unos cuantos ingresos más”. La razones de todo esto, señala el secretario, habían sido principalmente los excesivos gravámenes que pesaban sobre la aduana de Veracruz, el papel moneda que creó un problema de “suma desconfianza y paralización del comercio”, el contrabando y el abuso que se hizo de la renta del tabaco y de sus cosecheros. Arrillaga, *Memoria provisional*, p. 5-6.

te a la reprobación, la Comisión determinó autorizar al Supremo Poder Ejecutivo a contratar un préstamo de ocho millones de pesos, con la hipoteca de todas las rentas del Estado para el pago de sus intereses y su capital.²⁵ Este dictamen fue aprobado por el Congreso y convertido en ley el 1 de mayo de 1823, y muestra la urgencia que se tenía de dinero líquido e inmediato, toda vez que no se podía recurrir a “recursos de recaudación paulatina”. El decreto del primero de mayo tuvo varias consecuencias: dio origen al establecimiento de la contribución directa del 27 de junio de 1823; motivó la autorización a Borja Migoni para tramitar en Londres el préstamo por dichos ocho millones de pesos y, simultáneamente, el inicio de las negociaciones entre el gobierno mexicano y la casa Barclay, Herring, Richardson y Cia. de Londres.²⁶

Por otra parte, Ignacio Esteva participó en una comisión especialmente creada para el análisis de una propuesta de varios diputados relacionada con el establecimiento de la forma federal de gobierno.²⁷ De los trabajos de esta comisión sólo se tiene una referencia vaga, tanto en las actas del Congreso como en los datos que proporciona el biógrafo de Esteva. Lo mismo sucede con la propuesta impresa que hiciera este diputado veracruzano para la convocatoria de un nuevo Congreso, a la que hace referencia Carlos María de Bustamante.²⁸

El restablecimiento del absolutismo en España fue la causa de que las tropas españolas estacionadas en la fortaleza de San Juan de Ulúa realizaran ataques sobre Veracruz. Ante esta situación y antes de que

²⁵ *Actas constitucionales*, t. 5, p. 383-385.

²⁶ Véase el decreto del 1º de mayo de 1823 en *Colección de leyes y disposiciones relativas al crédito público desde el año de 1821, primero de la independencia, que se forma y publica en cumplimiento de orden de la secretaría de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público*, México, Imprenta Agrícola-Comercial, 1883, p. 47-49. Mientras Borja Migoni buscaba en Londres el préstamo de ocho millones, Bartolomé Vigors Richards se acercó al gobierno mexicano para adelantarle dinero inmediato a cuenta de un empréstito que tenía facultado tramitar entre éste y la Casa Barclay, Herring, Richardson y Cia. En un oficio presentado al Congreso por el secretario Arrillaga se destaca la seriedad de esta casa comercial, en contraste con el ofrecimiento de Robert Staples de que por cada peso que se prestara al gobierno mexicano los accionistas se quedarían con 70 centavos. El ofrecimiento de Vigors Richards no pudo ser más oportuno, ante la amenaza de Santa Anna en San Luis Potosí y dada la necesidad de pagarle a las tropas de Bravo, con lo que se buscaba acabar con la desobediencia de la provincia de Guadalajara a la convocatoria a elecciones del 17 de junio. Francisco de Arrillaga a los diputados del Congreso, México, 18 de agosto de 1823, en *Colección de leyes*, p. 54-59. Lorenzo de Zavala, por otro lado, señala que Richards no tenía autoridad para negociar de parte de Barclay; fue por esa razón que, meses después, Esteva negoció con Manning y Marshall el préstamo de esta casa. Zavala, *op. cit.*, 1985, p. 232-233. Lucas Alamán también desdeña la “importancia ridícula” que se dio “el aventurero” Richards, Alamán, *op. cit.*, 1985, p. 762-763.

²⁷ Sobre esta comisión especial véase la sesión del 8 de mayo de 1823, en *Actas constitucionales*, t. 5, p. 211-212. También Meade, *op. cit.*, 1953, p. 43-44.

²⁸ Cfr. Carlos María de Bustamante, *Diario histórico de México*, México, SEP-INAH, 1980, t.1, v.1, p. 253 (asiento del 11 de mayo de 1823).

terminaran las sesiones del Congreso, a finales de octubre de 1823, Esteva hubo de viajar al puerto con el fin de atender a las necesidades de su familia; permaneció en Veracruz hasta el verano del año siguiente, donde alcanzó sus primeros cargos: el de presidente del ayuntamiento y coronel de la Guardia Nacional. En enero de 1824 el Supremo Poder Ejecutivo nombró a Esteva intendente provisional de Veracruz. Esta designación (sin duda influida por Guadalupe Victoria y por el secretario Arrellana, ambos amigos de Esteva), aunque no muestra que se le estuviera “entrenando” para ser secretario de Hacienda, sí sugiere la confianza que se tenía en sus conocimientos hacendarios paulatinamente adquiridos durante su estancia en el Congreso.²⁹

Según palabras de Guadalupe Victoria, quien desde finales de 1823 ocupaba la comandancia general de la provincia de Veracruz, el trabajo de Esteva al frente de la intendencia de esta provincia le había permitido adquirir amplios conocimientos acerca de los negocios públicos. Además, el futuro presidente admiraba la organización con la que Esteva desempeñaba el trabajo, por lo cual bien podía ausentarse unos cuantos días sin que la oficina dejara de funcionar.³⁰ Esto viene a colación por el hecho de que, según el biógrafo de Esteva, Guadalupe Victoria había solicitado al veracruzano desde abril de 1824 que pasara a la ciudad de México para que informara sobre las negociaciones que Lucas Alamán y él habían entablado con George O’Gorman sobre el préstamo otorgado a México por la casa de Goldschmidt y Cia.³¹

Cualquiera que haya sido la comisión que Victoria diera a Esteva, el hecho es que éste no se pudo presentar en la ciudad de México sino hasta el verano de ese año, una vez que el futuro presidente pasó a formar parte del Supremo Poder Ejecutivo. En su *Rasgo analítico*, Esteva relata que, hacia finales de junio de 1824, Victoria le solicitó que se presentara en la capital nacional, pero que no le comunicó la razón por la cual deseaba que hiciera tal desplazamiento desde Veracruz.³² Es probable que, dada la confianza que le tenía, Victoria requiriera de

²⁹ Meade señala “que la preparación de Esteva para el Ministerio de Hacienda iba por camino sólido y seguro”, *op. cit.*, p. 64.

³⁰ Guadalupe Victoria a José Ignacio Esteva, Jalapa, 13 de abril de 1824, *ibidem*, p. 65-66.

³¹ Paralela a la negociación que Arrillaga realizara con Richards (*supra nota* 26), Borja Migoni continuó con sus negociaciones en Londres, resultado de las cuales fue el préstamo con la casa de Goldschmidt, firmado en febrero de 1824. Para abril de ese año, la casa prestamista había enviado a O’Gorman (hermano del cónsul de Inglaterra en México) para que presentara el convenio al gobierno mexicano. *Ibidem*, 1953, p. 65-67. Este contrato fue aprobado por el Congreso el 14 de mayo de ese año, fecha en la que el gobierno ya estaba recibiendo parte de los fondos provenientes de este préstamo. Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1995, p. 36.

³² Esteva, *op. cit.*, 1827 a, p. 20-21.

Esteva para que le ayudara a hacer frente a la hostilidad de hombres tan poderosos como Manuel Mier y Terán y Lucas Alamán, misma que se acrecentaba ante el aumento de popularidad del duranguense en la ciudad de México.³³

Esteva decidió ir a la ciudad de México pero ni el gobernador (Miguel Barragán) ni el Congreso de Veracruz le permitieron la salida del estado. Según documentos posteriormente presentados por Esteva, la oposición a que dejara su provincia natal obedecía a que, según el gobernador Barragán, su trabajo de intendente era imprescindible; aun más ante los rumores de que Iturbide planeaba desembarcar en costas mexicanas.

La defensa del estado exige caudales prontos y socorros inmediatos; el honorable Congreso debe estar persuadido de que por mi reciente encargo del mando no puedo haber adquirido los conocimientos necesarios para proveer a las atenciones actuales y a las mayores que pueden sobrevenir.

El intendente es el único funcionario capaz de llenar este servicio cumplidamente; conoce demasiado esa legislatura honorable, el celo, actividad y conocimientos de este jefe; ellos le facilitan recursos aun cuando se halla exhausto el erario público. En tales circunstancias voy a darle orden para que permanezca en el estado y suspenda subir a México; voy a darle cuenta al supremo poder ejecutivo haciendo patentes las fuertes causas que los motivan.³⁴

Los argumentos de Miguel Barragán pueden ser ciertos, lo cual explica casi de forma inequívoca las razones por las cuales Victoria seleccionó a Esteva para que, poco menos de un mes después, ocupara la cartera de Hacienda. Sin embargo, no se deben soslayar los argumentos políticos del gobernador de Veracruz. En esos meses del verano de 1824 la contienda política se había recrudecido, tanto por la captura y fusilamiento de Iturbide en Tamaulipas como por la excesiva influencia de Lucas Alamán en los asuntos del gobierno.³⁵ Según Lorenzo

³³ En su *Diario*, Carlos María de Bustamante relata cómo el Jueves de Corpus de 1824, en procesión, Victoria fue vitoreado por el pueblo. Por otro lado, de los problemas de Guadalupe Victoria en esos días del verano de 1824 nos dicen sus biógrafos: "La labor que le tocaba desempeñar [a Victoria] era difícil pues hombres capaces y con mucha personalidad e influencia sobre el pueblo no le tenían en buen concepto y se esforzaban en dar una visión negativa de él." Lillian Briseño, *et al.*, *Guadalupe Victoria, primer presidente de México*, México, Instituto Mora-SEP, 1986, p. 60-61.

³⁴ Juan Nepomuceno Urquía, senador, a Sebastián Palma, diputado, Jalapa, 29 de octubre de 1826, en Esteva, *op. cit.*, p. 63-64.

³⁵ Torcuato S. di Tella, *Política nacional y popular en México, 1820-1847*, México, FCE, 1994, p. 168-169.

de Zavala, Alamán, a la sazón secretario de Relaciones, junto con Manuel Mier y Terán, que era secretario de Guerra, favorecían una forma de gobierno centralista y elitista,³⁶ por lo que la presidencia en manos de Guadalupe Victoria resultaba inconveniente. Miguel Barragán, por su parte, simpatizaba con las ideas de Alamán, pues tal parece que a ambos se les denominaba “escoceses”.³⁷ De esto resulta que si el secretario de Relaciones hizo todo por sacar a Guadalupe Victoria de la ciudad de México,³⁸ es lógico pensar que Barragán hizo lo propio para evitar que Esteva llegara a la capital mexicana.³⁹

En última instancia, Esteva salió de su estado natal a cambio de la promesa de regresar en cuanto terminara la misteriosa comisión para la cual había sido llamado. El 25 de julio de 1824 salió hacia la ciudad de México; y poco menos de dos semanas después el secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos le comunicó su designación como secretario de Hacienda. Lucas Alamán, titular del despacho de Relaciones Interiores, debió remover de Hacienda a su aliado Francisco de Arriolla, pero se negó a firmar el nombramiento de Esteva.⁴⁰ El 9 de agosto de ese año entró en funciones el cuarto secretario de Hacienda de México, el cual duraría en el cargo, con varias interrupciones, hasta el 12 de enero de 1829.

³⁶ Zavala, *op. cit.*, 1985, p. 235.

³⁷ El dato de que Barragán (“liberal moderado” según Torcuato di Tella) simpatizaba con las ideas de los masones del rito escocés lo he tomado de Costeloe, quien con razón señala que esta categorización se refería más a ciertas inclinaciones políticas que a la pertenencia formal del grupo. Michael P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835)*, México, FCE, 1975, p. 60. El señalamiento de este autor sobre Barragán proviene de Tornel, quien señala que en 1825-1826 los escoceses formaron otro partido, “tercero en apariencia” con el nombre de Novenarios. Uno de los miembros de este grupo era Barragán, aunque no por ello se puede concluir que era masón del rito escocés, aunque sin duda estaba de acuerdo con el postulado novenario de que se eliminaran las sociedades masónicas. *Cfr.* Tornel, *Breve reseña histórica*, p. 133. Prueba de esto último fue su participación en el plan de Montañón, de fines de diciembre de 1827. Tella, *Política nacional y popular*, 1994, p. 200, 213-214.

³⁸ Alamán y Terán necesitaban debilitar a los federalistas que se reunían en torno a Victoria, por eso vieron conveniente que éste se dirigiera a Oaxaca a combatir el levantamiento del gobernador León. Tornel, *op. cit.*, 1985, p. 22-23.

³⁹ Aunque tengo pocos testimonios de la actuación política de Esteva en Veracruz, resulta sugerente que su posición en este ámbito, al menos desde 1822, fuera un tanto radical para la época (y por lo tanto contraria a los intereses de los “escoceses”). Esteva era librero, con oportunidades de conocer obras incluso prohibidas (Bentham, Campomanes, Jovellanos, Feijoo, etc.) gracias a su posición de diputado. *Cfr.* Harold D. Sims, *La expulsión de los españoles de México (1821-1828)*, México, FCE, 1974, p. 21-22; Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1974, v. 1, p. 337. Por otro lado, es probable que para inicios de 1824 exteriorizara sus intenciones de formar parte del rito masónico yorkino, toda vez que cuando llegó Poinsett a México (mayo de 1825), Guerrero, Zavala, Esteva y Ramos Arizpe le solicitaron cartas constitutivas de logias que de hecho ya existían, Stanley Green, *The Mexican Republic*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 89-90.

⁴⁰ Alamán, *op. cit.*, p. 808.

LOS PROYECTOS Y LOS CONTRATIEMPOS DEL SECRETARIO

Como señalan sus contemporáneos, José Ignacio Esteva tenía una amplia capacidad de trabajo. Ésta se puede constatar hoy en día observando sus múltiples escritos, la mayoría emitidos desde el Ministerio de Hacienda, que por lo general perseguían dos fines: informar al Congreso sobre la situación fiscal del país y defenderse de los ataques de este cuerpo, mismos que por lo general tenían una fuerte carga política. En materia de política fiscal, e independientemente de sus escritos, Esteva hizo poco, lo cual se puede observar mediante una revisión de la legislación emitida entre agosto de 1824 y enero de 1829. Además, en ese periodo —específicamente entre marzo de 1827 y marzo de 1828— la cartera de Hacienda fue ocupada por otros personajes: Tomás Salgado (ocho meses) y Francisco García Salinas (tres y medio meses). Estos últimos aplicaron una política diferente a la de Esteva: por ejemplo, Salgado liberó estancos y la importación de algunos productos, mientras que García Salinas presentó al Congreso el segundo arancel del periodo independiente y las leyes que dieron origen al agio de los años posteriores.

¿En qué se destaca entonces el trabajo de Ignacio Esteva? Si bien es cierto que no es notable el aspecto tributario de su gestión, sí destacan dos “proyectos” que, además, tendrían trascendencia en los años por venir. En primer término, Esteva se encargó de implantar en México la administración fiscal del primer federalismo. En segundo lugar, fue quien utilizó una gran parte de los préstamos ingleses, un aspecto por el cual fue duramente criticado.

La administración fiscal del federalismo

La legislación

Desde el punto de vista fiscal, el primer federalismo mexicano se inició con el decreto del 4 de agosto de 1824, conocido en la época como el decreto número 70 o “de clasificación de rentas”.⁴¹ Esta ley repartía los ingresos de la nación entre el gobierno general y las entidades federadas en atención al artículo 33 del Acta de la Federación

⁴¹ El decreto fue publicado por Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, edición oficial, México, Imprenta de Comercio a cargo de Dublán y Lozano e hijos, 1876-1911, v. 1, p. 710-712.

Mexicana del mes de enero anterior, al dictamen que la comisión del sistema de Hacienda presentara un mes después, y a la discusión posterior que se diera en el Congreso.⁴²

De forma expresa, la ley de clasificación de rentas no contiene ninguna disposición administrativa. Implícitamente, empero, el decreto generaba la necesidad de reformar desde sus bases la administración fiscal de la nueva república; y aunque José Ignacio Esteva prácticamente no tuvo nada que ver con la elaboración de esta ley, a él correspondió reglamentarla hasta sus consecuencias más prácticas.⁴³ Así, desde que recibiera la cartera de manos de Arrillaga, Esteva emprendió la elaboración de los reglamentos que modificarían dicha administración. El primer reglamento quedó listo poco más de un mes después; y con la forma de decreto (denominado por Esteva como el número 81) se publicó el 21 de septiembre de 1824. Éste es sin duda el articulado que más hizo por modificar la antigua administración colonial. El propósito de este reglamento fue crear una “tabla rasa administrativa”, de manera que desde las bases se pudiera construir la nueva organización federal. Esto queda de manifiesto en los primeros artículos del reglamento, mismos que eliminaban todos los empleos que estaban a cargo del gobierno federal: intendentes, secretarios de las tesorerías implantadas durante la colonia y, en general, “los empleados en las rentas que se han reservado a la federación”. A cambio de esta eliminación de empleos se generaba un “acervo” de trabajadores cesantes.⁴⁴

A partir de este “acervo” se construiría la administración federal. Esta reconstrucción se iniciaría en los estados e iría en ascenso para concluir con la nueva organización en la ciudad de México, asiento de los poderes federales. Así, con el reglamento del 21 de septiembre se crearon en los estados las oficinas federales denominadas “comisarías generales”. Según la regla, estas oficinas, cuyos empleos quedarían cubiertos con los empleados de las antiguas tesorerías e intendentes cesantes, tendrían a su cargo múltiples tareas fiscales y militares. Por otro lado, los comisarios generales recibirían ayuda de parte de los gobernadores y alcaldes; ésta consistiría en la inspección de la forma

⁴² *Dictamen sobre clasificación de rentas, Dictamen de la comisión de sistema de Hacienda sobre clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del soberano Congreso quien lo mandó imprimir*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

⁴³ La comisión del sistema de Hacienda que se encargó de proponer al Congreso la clasificación de rentas estaba formada por Rafael Mangino, Francisco María Lombardo, Francisco García Salinas, José María Fernández de Herrera, Felipe Sierra, Ignacio Rayón y Bernardo González Angulo, *ibidem*.

⁴⁴ “Reglas para la administración de la Hacienda pública de la Federación en los estados”, 21 de septiembre de 1824, en Dublán y Lozano, *op. cit.* p. 715-717. Salvo que se indique lo contrario, los párrafos siguientes corresponden a la misma fuente.

como se manejaban los dineros de la Federación, la persecución del contrabando y algunos aspectos relacionados con las milicias permanentes y cívicas. Por último, en su conducta personal los comisarios debían obedecer a las leyes y autoridades de los estados; y en cuanto a su oficio debían responder ante las autoridades federales.

El mismo día en que se expidieron las reglas para la administración de la Hacienda Pública en los estados se emitió otro decreto conocido como “Medidas relativas a la clasificación de rentas”. En éste se emitían disposiciones que aclaraban la relación fiscal entre los estados y la Federación. En primer término, se indicaba que los ingresos hipotecados para pagar deudas continuarían en esa situación, aun y cuando hubiesen pasado a los estados. La propuesta resultaba, empero, un tanto injusta, por lo que en el mismo artículo la Federación se comprometía a abonar, mediante el contingente, lo que las entidades federadas destinaran de sus ingresos al pago de las deudas previamente contraídas. Enseguida, el segundo decreto del 21 de septiembre señalaba que si un estado no pagaba su contingente, el gobierno general intervendría sus rentas hasta que se cubriera el adeudo correspondiente. Por último, se determinaba que el 16 de octubre de 1824 se entregarían las rentas a los estados más cercanos a la ciudad de México; para los más alejados de la capital, la fecha límite sería el 1 de noviembre.⁴⁵

Como parte de la estrategia de crear una “tabla rasa administrativa”, poco tiempo después de los decretos del 21 de septiembre, Esteva se dio a la tarea de crear un mayor acervo de cesantes especializados en labores contables, administrativas, fiscales, etcétera; esto lo logró mediante la supresión de los consulados de México, Guadalajara y Veracruz.⁴⁶ Con este “acervo”, y el que quedó de la supresión de las oficinas en los estados después del establecimiento de las comisarías, el 16 de noviembre se expidió una ley sobre el arreglo de la administración de la Hacienda Pública, en su parte correspondiente a las oficinas centrales del Ministerio de Hacienda.⁴⁷ Esta ley declaró inexistentes las direcciones y contadurías generales que se habían venido creando desde los años sesenta del siglo XVIII y, en lo general, arreglaba el funcionamiento de la oficina del secretario, del Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación, de la Comisaría de Guerra y Marina y de otras oficinas de menor dimensión.⁴⁸

⁴⁵ “Medidas relativas a la clasificación de rentas”, 21 de septiembre de 1824, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 717-718.

⁴⁶ “Decreto de supresión de consulados”, 16 de octubre de 1824, *ibidem*, p. 738.

⁴⁷ Esta ley es referida posteriormente por Esteva como la ley número 106.

⁴⁸ “Ley de arreglo de la administración de la Hacienda pública”, 16 de noviembre de 1824, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 740-743.

Desde una perspectiva particular, Esteva comenzó a reglamentar las oficinas del Ministerio a partir de diciembre de 1824. Al igual que la legislación, el primer reglamento se hacía cargo de la administración fiscal federal en los estados, los siguientes modificaban oficinas ya establecidas o creadas por la ley número 106 (la del 16 de noviembre) y las de los primeros días de diciembre.⁴⁹ Estos reglamentos aparecieron en la primera mitad de 1825, como lo muestra la siguiente relación.

CUADRO 2

ARREGLO DE LA HACIENDA PÚBLICA. DECRETO DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1824.
PRIMERA ORGANIZACIÓN

| <i>Dependencias suprimidas Direcciones y contadurías</i> | <i>Dependencias creadas Administración del papel sellado (11/X/1823)</i> |
|--|--|
| Aduanas | Administración General de Correos |
| Pólvora | Colecturía de la Renta de Lotería |
| Lotería | Casa de Moneda |
| Montepío de Ministros y Oficinas | Departamento de Cuenta y Razón |
| Tesorería General de Lotería | Tesorería General de la Federación |
| Tribunal de Cuentas | Comisaría Central de Guerra y Marina |
| Comisaría General de Guerra | Oficina Provisional de Rezagos |
| | Contaduría Mayor |

Fuente: Alejandro González Prieto (comp.), *Memorias de la Hacienda Pública en México, 1821-1867*, México, SHCP, p. 62.

CUADRO 3

PRIMERA ORGANIZACIÓN. LA REGLAMENTACIÓN ADMINISTRATIVA
DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA, 1824-1825
(según la ley número 106 y posteriores)

| | |
|-------------|--|
| 8-XI-1824 | Reglamento para el gobierno económico de la renta del tabaco |
| 22-XII-1824 | Instrucción de comisarios |
| 26-I-1825 | Reglamento para la nueva planta con que debe sistematizarse la Secretaría del Despacho de Hacienda |
| 29-I-1825 | Reglamento de la oficina de liquidación de cuentas |
| 9-II-1825 | Reglamento de Lotería |
| 14-II-1825 | Reglamento de la renta de la pólvora |
| 23-III-1825 | Organización y reforma de las aduanas marítimas |
| 7-V-1825 | Reglamento de la Comisaría Central de Guerra y Marina de la Federación |

⁴⁹ La ley del 16 de noviembre de 1824 fue especificada aún más mediante el oscuro decreto del 4 de diciembre siguiente. En éste, con frecuencia referido por Esteva en sus escritos, se establecía la división que tendrían las secciones del Ministerio de Hacienda, así como la Contaduría Mayor dependiente de la Cámara de Diputados. A este decreto cabría agregar otro que se refiere a la terminación de la dirección y contaduría del tabaco; éste fue emitido el 8 de diciembre de ese año. *Cfr. Guía de Hacienda. Parte legislativa*, 1825, p. 30, 56-57.



CUADRO 4
REGLAMENTO PARA LA NUEVA PLANTA CON QUE DEBE SISTEMATIZARSE LA SECRETARÍA DEL DESPACHO DE HACIENDA
(26 de enero de 1825)

| DEPARTAMENTO DE GOBIERNO | | | DEPARTAMENTO DE DIRECCIÓN DE RENTAS | | | |
|--|--|--|--|--|---|---|
| <i>Primera sección</i> | <i>Segunda sección</i> | <i>Tercera sección</i> | <i>Primera sección</i> | <i>Segunda sección</i> | <i>Tercera sección</i> | <i>Cuarta sección</i> |
| <ul style="list-style-type: none">• Tesorería General• Comisaría Generales• Contribuciones• Gastos de las Secretarías, Cámaras y Despacho• Gastos de Corte Suprema de Justicia• Obras de Palacio y los edificios de las Cámaras• Préstamos extranjeros• Préstamos nacionales pensionistas• Dietas de diputados | <ul style="list-style-type: none">• Casas de moneda• Crédito Público• Créditos activos y pasivos• Academia• Legaciones• Consolidación• Oficina de rezagos y liquidación de cuentas• Donativos• Temporalidades• Misiones y sus sínodos• Indiferente | <ul style="list-style-type: none">• Ramo militar y de marina en todas sus anexidades | <ul style="list-style-type: none">• Aduanas marítimas• Aduanas de los territorios• Avería• Peajes | <ul style="list-style-type: none">• Tabaco• Pólvora• Salinas | <ul style="list-style-type: none">• Lotería• Correos | <ul style="list-style-type: none">• Montepío de Ministros y Oficinas• Indiferente• Extraordinario |

Cada uno de estos reglamentos contiene disposiciones acordes con la nueva administración,⁵⁰ de esta forma todos hacen referencia al comportamiento que debían tener el comisario de México (que se hacía cargo de asuntos relacionados con el abasto de productos estancados o semi-estancados a los estados) y los de otros estados. Así se explica por qué, antes de reglamentar cualquier oficina, debía quedar clara la actuación de los veintiún comisarios. Ésta, por su parte, se destacaba por una estructura administrativa homogénea a lo largo de los estados, con diferencias establecidas por los ingresos que debían administrar; por ejemplo, la comisaría de Veracruz tenía ingresos federales distintos que la de Guanajuato, por lo que su organización era ligeramente diferente. En cuanto a las labores de los comisarios, éstas eran casi exclusivamente fiscales; es decir, debían recaudar los ingresos federales y hacer los gastos correspondientes, y cualquier dificultad que se tuviera con los gobiernos estatales la debían arreglar instancias superiores.⁵¹

La última reforma importante que en el ámbito administrativo aplicara José Ignacio Esteva fue la reglamentación fiscal del recién creado Distrito Federal. La administración de esta entidad, decretada formalmente existente el 18 de noviembre de 1824, tardó en reglamentarse debido fundamentalmente a las dificultades que presentaba la nacionalización de una fuerte porción de los ingresos pertenecientes al Estado de México. Aun así, en abril de 1826 el Congreso autorizó al Ministerio de Hacienda para que incorporara las rentas del Distrito Federal a los ingresos generales de la Federación. En vista de que el Estado de México perdía una fuerte cantidad de sus ingresos (más o menos 71 %, según cifras de Macune),⁵² esta ley estipulaba que se le eximiera del pago del contingente asignado.⁵³

Administrativamente, la ley del 11 de abril de 1826 provocó que en ese mismo mes se expidieran tres “planes” o conjuntos de reglas sobre la administración de la aduana de México, del expendio de tabacos y papel sellado y del resguardo de todos los ramos. El 1° de mayo se ordenó que las rentas del estado de México (correspondien-

⁵⁰ Véase el caso más elocuente a mi parecer: “Reglamento provisional para el gobierno y manejo de la renta del estanco de la pólvora”, 14 de febrero de 1825, *ibidem*, *Parte legislativa*, v. 2.

⁵¹ *Passim*. *Instrucción provisional para los comisarios generales, que han de administrar los ramos de Hacienda pública del gobierno general de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824. Para un análisis más detallado sobre las atribuciones de los comisarios, véase Luis Jáuregui, “La primera organización de la Hacienda pública federal en México, 1824-1829”, en Serrano y Jáuregui (editores), *op. cit.*, p. 227-264.

⁵² Charles Macune, *El Estado de México y la Federación mexicana*, México, FCE, 1978, p. 86.

⁵³ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 776. La ley del 11 de abril de 1826 obedece al hecho de que la Federación no tenía los fondos suficientes como para sostenerse. *Cfr.* Macune, *op. cit.*, p. 92-95.

tes a dos leguas a la redonda de la plaza mayor de la capital), fueran traspasadas al comisario general de Distrito Federal.⁵⁴

La aplicación

En un escrito que publicara a instancias del presidente Victoria sobre la situación hacendaria en México, Esteva señalaba en 1827 que el orden de la Hacienda Pública obedecía fundamentalmente a la vigilancia, a las constantes órdenes por escrito y al estímulo que diera el secretario a sus subordinados.⁵⁵

Es muy probable, y los datos así lo muestran, que para 1827 la situación fiscal distara de ser la óptima; sin embargo, las afirmaciones de Esteva sugieren la forma en que se aplicó la administración fiscal federal y las causas de su relativo éxito.

La primera administración federal en México se aplicó casi al mismo tiempo que se emitió la ley. Aparte del hecho de que la situación fiscal hacía urgente la reforma, la rapidez con la que se llevó a cabo obedeció principalmente a que se echó mano de los empleados que ya existían. Por ejemplo, con uno de los decretos del 21 de septiembre desapareció la intendencia de México y se creó la comisaría general; el cargo de intendente lo ocupaba Ramón Gutiérrez del Mazo.⁵⁶ Cuando se aplicó la ley, éste quedó cesante para volver a ser ocupado inmediatamente después (el 22 de septiembre) como comisario del Estado de México. De igual forma, toda la oficina central de la comisaría de México acabó formándose de cesantes provenientes de oficinas que dejaron de existir con motivo de este decreto.

Una vez instalados los comisariatos y las oficinas aduanales, Esteva personalmente se dio a la tarea de enviar una impresionante cantidad de circulares que dejaban en claro el funcionamiento de las oficinas de Hacienda fuera de la capital federal. Numerosas circulares se enviaron a los comisarios generales; la primera se emitió el 22 de septiembre de 1824 y en ella se dictaron las reglas para cumplir con los decretos de clasificación de rentas, para el establecimiento de las comisarías y para regular la entrega de los caudales a los estados (decretos del 4 de agosto y del 21 de septiembre). Si a esto se agrega que en 1825, 1826 y 1827 se publicaron en conjunto todas estas circulares, además de los

⁵⁴ Para los tres planes, véase *Guía de Hacienda. Parte legislativa*, 1827, p. 53-69.

⁵⁵ José Ignacio Esteva, *Manifiesto de la administración y progresos de los ramos de la Hacienda federal mexicana, desde agosto de 1824 hasta diciembre de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1827b, p. 41-42.

⁵⁶ *Guía de Hacienda. Parte directiva*, 1825, p. 109-115.

informes que Esteva rindiera al Ejecutivo y al Legislativo, puede afirmarse que la primera administración federal ciertamente no falló por falta de información sobre su funcionamiento.⁵⁷ Y sin duda es por ello que más de treinta años después, otro secretario de Hacienda —Matías Romero— señaló que la administración implantada por Esteva había sido “el sistema más filosófico y completo de organización hacendaria que se ha formado [en México] desde la independencia”.⁵⁸

La atención que Esteva diera a la administración que él se encargó de establecer no sólo obedeció a su capacidad de trabajo ni tampoco a su dedicación al servicio civil. Se trataba de una obligación que le impuso el decreto del 16 de noviembre de 1824. Y es que, a diferencia de lo que sucedió en otras partes, por cuestiones políticas, el establecimiento del centralismo en México no se llevó a cabo mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo.⁵⁹ Por lo tanto, fue necesario que se “centralizaran” los trabajos del secretario de Hacienda, de forma que éste pudiera por sí solo aplicar los

⁵⁷ Las circulares se encuentran en los cuatro libros de *Guía de Hacienda. Parte legislativa*, 1825, 1826 y 1827. El resto de la información fiscal de importancia se localiza en diversos documentos escritos por Esteva, además del *Manifiesto*, se recomienda revisar *Crisol de la Memoria de Hacienda. En el examen de los análisis de ella. Año 1825*, s.l., s.e., 1825; *Apuntaciones que el ciudadano José Ignacio Esteva al separarse del despacho del Ministerio de Hacienda entrega a su sucesor, el Excmo. Sr. D. Tomás Salgado*, México, Imprenta del Águila, 1827c. Además de las *Memorias* de ese secretario, *Memoria sobre el estado de la Hacienda pública, leída en la Cámara de Diputados y en la de Senadores por el secretario del ramo*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio, 1825; *Memoria del ramo de la Hacienda federal de los Estados Unidos Mexicanos, leída en la Cámara de Diputados por el Secretario respectivo el día 3 y en la de Senadores el 4 de enero de 1827*, México, Imprenta del Águila; *Memoria del ramo de la Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos, leída en la Cámara de Diputados, por el secretario respectivo, el día 3, y en la de Senadores el 7 de enero de 1829*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1829. Y las dos contestaciones, *Contestación a las observaciones del señor contador de Crédito Público sobre la cuenta y Memoria del ramo, referente a los ocho primeros meses del año de 1825. La escribió José Ygnacio Esteva*, México, Imprenta del Águila, 1828a; *Contestación a las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso hechas a la Memoria del ramo respectiva a los ocho primeros meses del año 1825*, México, s.e., 1828b; así como la *Balanza general de comercio del año de 1826, formada por el Departamento de Cuenta y Razón*, s.l., s.e., 1826. Todas estas publicaciones eran remitidas a todos los estados de la república; al respecto, véase la correspondencia entre Esteva y el gobernador de Nuevo León unos días antes de que aquél dejara el cargo de secretario en 1827, en la que le remitía las *Apuntaciones* que escribiera y publicara para su sucesor. José Ignacio Esteva a Manuel Gómez de Castro, México, 5 de marzo de 1827, Archivo General del estado de Nuevo León, *Correspondencia: Ministerio de Hacienda*, caja 2, 1825-1827.

⁵⁸ Matías Romero, *Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al cuadragésimo quinto año económico, presentada por el secretario al Congreso de la Unión, el 16 de septiembre de 1870*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 11.

⁵⁹ Lorenzo de Zavala señala que, “bajo pretexto de asegurar el sistema federal”, en noviembre de 1824 se le dieron facultades extraordinarias a Victoria, pero sólo “para imponer cierta clase de castigos a los ciudadanos que tuviese por sospechosos”. Según don Lorenzo, este decreto fue obra de Miguel Ramos Arizpe, quien desde el Congreso buscó congraciarse con el presidente de la república. Zavala, *op. cit.*, p. 235.

cambios que exigían los decretos del 4 de agosto y 21 de septiembre de 1824. Es así como, mediante la ley del 16 de noviembre de ese año, en su artículo 2, se estipuló que el secretario de Hacienda dirigiera todas las rentas de la federación.⁶⁰ Esto implicaba que el secretario era también director general de rentas; es decir, que sobre él recaía la responsabilidad directa de los ingresos y egresos federales. En muchos sentidos, esta forma de administración de la fiscalidad federal es similar a la que se aplicaba en Estados Unidos de Norteamérica después de la convención de Filadelfia de 1786-1787.

El hecho de que el Ministerio estuviera a cargo de un secretario que actuaba como director general de rentas y que subordinaba a los jefes de departamento a un trabajo en el que no podían actuar con total independencia es un reflejo de que, para que se sostuviera la federación, era necesaria cierta concentración de poder administrativo. De otra manera, se hubieran dispersado demasiado los trabajos y se hubiera logrado aún menos de lo que se logró en materia de ingresos fiscales. El decreto de arreglo de la administración de la Hacienda Pública estableció un sistema de concentración administrativa, razón por la cual se conservó el cargo de oficial mayor, e incluso se incrementó su autoridad administrativa, respecto a lo que ocurría bajo el sistema colonial. De esta manera se estableció que la Secretaría de Hacienda tuviera a la cabeza un secretario, que firmaba todas las decisiones, y un oficial mayor que actuaba como asesor en todos los asuntos de su competencia. Tarea esta última que le correspondió desempeñar por más de ocho años a José Ignacio Pavón, hombre versado en el funcionamiento del ministerio (5-IV-1823 a 30-V-1831).

Administrativamente podríamos decir que Esteva cumplió con su cometido al ser nombrado secretario de Hacienda por Victoria; aún más si se considera que el sistema por él establecido prevaleció, en lo general, hasta bien consolidado el segundo federalismo. Se establecieron los comisarios, se reorganizaron las oficinas federales en la ciudad de México, así como las aduanas, y se repartieron los ingresos a los estados.⁶¹ Ignacio Esteva sin duda tenía capacidad para mucho trabajo, pero nada más.⁶²

⁶⁰ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 740.

⁶¹ Esta última acción se realizó por cesión y no implicó un esfuerzo particularmente grande para la federación: no siendo así para los estados que, de una forma u otra, en poco tiempo debieron construir una administración fiscal. Para varios ejemplos sobre cómo se construyeron las administraciones fiscales estatales, véase Jáuregui, *op. cit.*, p. 242-247.

⁶² Tanto trabajo, sin embargo, no estuvo exento de lamentaciones por parte del veracruzano; todavía en 1827, Esteva señalaba que las leyes de finales de 1824 habían multiplicado substancialmente sus trabajos. Esteva, *Manifiesto*, p. 7. En otra parte, Esteva sugiere que ésta era la razón por la cual presentó repetidamente su renuncia, misma que sólo se le aceptó en el año comprendido entre marzo de 1827 y marzo de 1828. Meade, *op. cit.*, p. 244-245.

Si consideramos que en sentido estricto un secretario debe tener capacidad, criterio político y destreza administrativa,⁶³ entonces Esteva fue más bien un director de rentas con mucho poder y no un secretario en el término preciso de la palabra.⁶⁴ En este sentido, su actuación ante el Congreso muestra aún más sus incapacidades. Ésta se puede observar mediante el análisis de la aplicación que hizo de los préstamos externos contratados por México en 1824 y 1825.

El uso de los recursos externos

En los años de su gestión como secretario de Hacienda, José Ignacio Esteva presentó ante el Congreso de la Unión cuatro *Memorias* del ramo, mismas que fueron cada vez más detalladas conforme se fueron dando las disposiciones legislativas sobre este tipo de documento.⁶⁵ En este sentido, la Memoria presentada en enero de 1825 en realidad es un listado de intenciones sobre lo que el secretario hará durante ese año. Por otra parte, los informes presentados en 1826 y 1827, mucho más detallados, contienen cuatro secciones: la situación del periodo anterior, el diagnóstico del año en cuestión, las condiciones que idealmente se deseaba alcanzar y las formas que se pondrían en práctica para alcanzarlas. La *Memoria* de 1829 sigue estos mismos lineamientos, excepto por el hecho de que se trata de más cuadros que texto.

Independientemente de su contenido, y del hecho de que la contabilidad financiera del gobierno de esos años es sumamente inexacta, cada una de las *Memorias* de Hacienda presentadas por Esteva tiene características propias. La que se presentó en enero de 1825 es una mera especulación, debido a que “poco o nada se sabía” sobre las condiciones fiscales de los años previos y de la recién fundada república

⁶³ Ricardo Uvalle Berrones, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México, Plaza y Valdés, 1992, p. 79-81. A juzgar por el hecho de que el sistema establecido por Esteva (aunque quizá ideado por otros) permaneció durante varios años, se puede decir que actuó como secretario, en el sentido de que el cambio administrativo fue causa de pocos conflictos. En cuanto a su capacidad negociadora para evitar que surgieran problemas, tal parece que la situación del gobierno federal en el asunto tributario le concedía pocas ventajas comparativas en la negociación.

⁶⁴ Esto lo sugirió Rafael Mangino, contador mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en 1826, al indicar que no siempre se sabía si Esteva actuaba como secretario o como director de las rentas federales. Cfr. Romero, *op. cit.*, párrafos 23-25.

⁶⁵ La Constitución de 1824 no reglamenta el contenido de las *Memorias* de Hacienda. De hecho, en los primeros años del federalismo se presentaban por separado la *Memoria*, las cuentas y el presupuesto. Esto se corrigió mediante la ley del 8 de mayo de 1826, misma que estipulaba que el informe del secretario de Hacienda a las cámaras debía contener los tres elementos. El decreto señala además la forma y contenido de la *Memoria*, en SHCP, *Memorias de la Hacienda pública de México, 1821-1867*, México, s.p.i., p. 69, nota de pie de página [s.n.].

federal. Aun así, el estado de ánimo entre la clase política era sumamente optimista, por lo que, cuando Esteva presentó su informe, las siguientes cifras causaron revuelo en el Congreso de la Unión:

CUADRO 5
DATOS PRESUPUESTALES PARA EL AÑO DE 1825⁶⁶

| | |
|-------------------------|------------|
| <i>Ingresos totales</i> | 10 690 608 |
| Gastos y deudas total | 17 986 674 |
| DÉFICIT | 7 296 066 |

La reacción de diputados y senadores provocó una serie de documentos impresos, en los que el argumento principal era que, en su cálculo, el secretario no había incluido todos los ingresos de la Federación y había sobrestimado los gastos, lo cual hacía totalmente inválido el cálculo del déficit.⁶⁷ Esteva defendió su *Memoria* con la publicación denominada *Crisol de la Memoria de Hacienda*, documento que provocó respuestas del Senado y de individuos con intereses políticos contrarios al secretario.⁶⁸

Una parte de las críticas a Esteva tuvo que ver con la utilización que planeaba hacer del préstamo contratado en Londres con la Casa Goldschmidt y Cia., firmado el 7 de febrero de 1824, por \$ 1 652 521.00. Para cuando Esteva asumió el Ministerio se habían recibido 5.9 millones de pesos y ya se habían gastado 2.3 millones de pesos (bajo la gestión ministerial de Arrillaga); el secretario asignó el sobrante (3.6 millones de pesos) en el año de 1825, entre diversos compromisos.

CUADRO 6
DESTINO DEL PRÉSTAMO GOLDSCHMIDT⁶⁹

- | | |
|----------------------------------|---|
| (1) Socorro a las Californias | (6) Compra de tabacos |
| (2) Habilitación de delegaciones | (7) Ayuda a Texas, Coahuila y demás fronteras |
| (3) Composición de armamento | (8) Obras de palacio |
| (4) Contrata de vestuarios | (9) Amortización de créditos |
| (5) Compra de buques | contra la nación |

⁶⁶ *Memoria*, 1825, p. 36.

⁶⁷ Entre esos documentos destaca el análisis que presentó en la Cámara de Senadores el 10 de abril de 1825 y en la de Diputados el 20 de mayo siguiente. *Análisis de la Cámara de Senadores*, 1825; *Análisis de la Cámara de Diputados*, *Análisis de la Memoria del secretario de Hacienda formada por la Comisión nombrada al efecto por la Cámara de Diputados*, México, s.e., 1825, y *Análisis de la Cámara de Senadores*, *Análisis de la Memoria presentada por el señor secretario del despacho de Hacienda*, hecho por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, México, Martín Rivera, 1825.

⁶⁸ Esteva, *Crisol*, 1825.

⁶⁹ *Memoria*, 1825, p. 26-27.

De los rubros contenidos en el cuadro anterior, destaca el número nueve, el cual, según las palabras de Esteva, consistía en quinientos mil pesos de créditos en contra de la nación. El Senado criticó a Esteva por haber destinado ese dinero al pago de unas órdenes, expedidas por el gobierno el 27 de diciembre de 1821 y el 22 de marzo y el 12 de junio de 1822, las cuales indicaban como destinatarios del pago a “comerciantes españoles que habían emigrado”.⁷⁰ En opinión del Senado, los préstamos debían utilizarse para hacer frente a los gastos corrientes de 1825, “incluyendo el pago a todos los acreedores y no a unos arbitrariamente privilegiados”.⁷¹ Esta crítica, si bien fundada en su último argumento, obedecía principalmente a que la Comisión de Hacienda de la cámara alta estaba formada por notables federalistas enemigos de Esteva (entre los que se hallaban Juan de Dios Cañedo, Francisco García y Antonio de Medina).⁷² En la Cámara de Diputados, por su parte, las críticas a la *Memoria* de 1825 sólo estuvieron orientadas hacia las cifras de ingreso, lo que puede ser indicativo del hecho de que la comisión senatorial era más adversa a Esteva que la de los diputados. Por otro lado, resulta interesante que hasta los españoles liberales exiliados en Inglaterra, un grupo indirectamente financiado por Vicente Rocafuerte, secretario de México en Londres, atacaron al secretario mexicano. Este ataque, reflejo de la enemistad que se suscitó entre Esteva y Rocafuerte por el asunto del préstamo contratado con la casa Barclay, fue de naturaleza muy similar al de la cámara alta; el presupuesto debía utilizarse para pagar las deudas contratadas en el exterior, con el fin de que no se viera perjudicado el crédito de México en el extranjero.⁷³

⁷⁰ Di Tella, *op. cit.*, p. 176-177. El decreto del 27 de diciembre de 1821 autorizaba a la Regencia a exigir un préstamo forzoso por novecientos mil pesos, pagadero en seis meses, con hipoteca de los bienes de la Inquisición y del Fondo Píadoso de las Californias; si no se pudiese verificar el pago porque nadie comprara estos bienes, se destinaría a dicho pago “la mitad de los derechos que adeuden [a los acreedores] en la aduana de México”. El decreto del 22 de marzo de 1822 se comprometía al pago del depósito que hizo el gobierno del quince por ciento de todos los caudales que por aquellas fechas salían del país. Si no se tenía el dinero, supuestamente depositado, el gobierno se comprometía a dar papeles pagaderos en dos años con el mismo compromiso que tenía con “los prestamistas que desde Iguala han cooperado con sus caudales al logro de nuestra gloriosa independencia”. El decreto del 12 de junio de 1822 es el “préstamo de los cuatro consulados” en cuya negociación Esteva tuvo cierta participación. Véase la nota 9.

⁷¹ Detrás de la “preocupación” del Senado se hallaba la afirmación de Esteva de que en 1825 dedicaría una cantidad similar, \$ 618 717, al pago de los préstamos convenidos en 1821 y 1822, *supra*, nota 70.

⁷² Di Tella, *ibidem*.

⁷³ Las diferencias entre Esteva y Rocafuerte se debieron a que aquél no atendía a las advertencias del colombiano sobre la situación financiera de Europa en 1825. Más bien escuchaba las “buenas noticias” que le enviaba Borja Mígoni; por otro lado, Esteva no utilizó los servicios de Rocafuerte en las negociaciones para el préstamo de Barclay y Compañía sino que trató directamente con Manning y Marshall, los representantes de la empresa. Jaime Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica. Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1821*, México, FCE, 1980, p. 165-166. Al respecto véase también Di Tella, *ibidem*, p. 178-179.

Con este mismo argumento Esteva se defendió de sus críticos. En agosto de 1825, el todavía secretario en funciones publicó un trabajo denominado *Crisol de la Memoria de Hacienda* en donde señala que las críticas provenientes del Senado (las únicas que, según él, estaba obligado a responder)⁷⁴ contienen “conceptos demasíadamente equivocados; yerros de fácil demostración y contradicciones manifiestas”.⁷⁵ En este tenor, Esteva explica que el supuesto pago de \$ 500 000.00 es criticado por el Senado porque dicho pago, realizado con dineros del préstamo Goldshmidt, e independientemente de las órdenes apuntadas en la *Memoria*, requería autorización expresa por parte del Congreso. A este respecto, Esteva entra a dar una complicada explicación sobre el pago de deudas por parte del gobierno y sin la autorización del Congreso. Por una parte, el Senado supone que la cuenta de “créditos pasivos” contenida en el resumen general del presupuesto de gastos registra los \$ 500 000.00 provenientes del préstamo Goldschmidt. Esto significaría que se duplican las erogaciones (toda vez que el uso del préstamo se maneja como cuenta aparte). La confusión del Senado, explica el secretario, se debe a que este cuerpo concluye que como toda utilización del dinero público debe ser autorizado por el Congreso, entonces los \$ 500 000.00 deben estar en la cuenta del presupuesto. Esta inclusión no es otra cosa que un “yerro de fácil demostración”, mediante el análisis de los decretos que Esteva siguió para gastar esa cifra. Por una parte, en su tiempo, los tres decretos indicaban el reconocimiento de la deuda por parte del gobierno, la orden de ser pagada y los medios para hacerlo. El resultado fue que no se pagó ninguna de las tres deudas y el gobierno cayó en el descrédito. Sin embargo, según Esteva, si el préstamo extranjero se contrajo para hacerle frente a la lista civil y militar y *las vastas atenciones del poder ejecutivo* (subrayado en el original), entonces era de esperarse que “el gobierno facultado estaba para obrar en la materia, y mucho más lo estaba para obedecer las leyes vigentes de 27 de diciembre de 1821, 22 de marzo y 12 de junio de 1822”.

¿Cuál fue la razón que dio el secretario para obrar de esta forma? La razón principal, señala, fue que se hallaba ante una disyuntiva: o pagaba estas deudas con los ingresos comprometidos en los decretos originales o recurría a letras sobre el préstamo inglés. Eligió esta última para evitar un problema de liquidez: “lo primero oponía la dificultad de ser en el acto necesarias las entradas de caudales con que se deben

⁷⁴ Esteva hace hincapié en esto debido a que no sólo hubo críticas por parte del Senado o de la Cámara de Diputados. Al igual que los españoles emigrados, el Tribunal de Minería también argumentó contra su propuesta de ingresos principalmente porque los afectaba en sus intereses. Véase al respecto, J. M., *Observaciones sobre*, 1825.

⁷⁵ Esteva, *Crisol*, p. 1. Los siguientes párrafos, salvo indicación contraria, se refieren al mismo documento.

atender las obligaciones del gobierno; se veía patente que por falta de aquéllas, éstas gravitarían sobre el préstamo en las cantidades que fuesen entregadas a los acreedores, con notable perjuicio y molestia del supremo Poder Ejecutivo a quien la mayor necesidad lo forzaría a buscar numerario con el sacrificio que siempre procuró evitar”.

Con el pago de los \$ 500 000.00 a los compromisos contemplados por los decretos de 1821 y 1822, quedaba poco para pagarles a los cosecheros del tabaco, a los manilos y a todos los demás “pasivos” del gobierno. Es por esta razón que pasaron a formar parte del presupuesto; es decir, no serán cubiertos con dinero del préstamo, sino con el ingreso corriente del erario.⁷⁶

CUADRO 7
DEUDAS DE LA FEDERACIÓN (AJENAS A INGRESOS ESPECÍFICOS)

| Cuenta | Valor | Porcentaje |
|--|---------|------------|
| La renta de correos, por concepto de pensiones | 1 331 | 0.15 |
| El Fondo Piadoso de las Californias | 8 850 | 0.10 |
| Viudas, recogidas y cárcel de la Inquisición | 2 235 | 0.26 |
| Ramo de avería, por concepto de sueldos y pensiones(1) | 183 514 | 21.20 |
| Ramo de peajes, por concepto de acreedores diversos(1) | 37 454 | 4.33 |
| Créditos del tabaco de 1820 más los endosos que hayan hecho desde entonces. Se cubren con el 12.5 por ciento de los derechos de importación. | 149 209 | 17.23 |
| Pago a los manilos. Se destina una cantidad equivalente al producto de las rentas eclesiásticas | 483 209 | 55.81 |
| TOTAL | 865 802 | 100 |

Al *Crisol de la Memoria de Hacienda* respondió el Senado con otro documento. En éste se abordan nuevamente los créditos pagados con dinero proveniente del préstamo inglés; los senadores señalan que no siendo el gobierno buen deudor, debía dar prioridad a sus acreedores y asegurarse ingresos que permitieran el pago de las deudas. El secretario de Hacienda, señala el Senado, había preferido a las víctimas (mexicanas y españolas) de los préstamos forzosos, incluyendo algunos cosecheros del tabaco, y si se iban a hacer tales concesiones mejor sería que se suspendieran todos los pagos de créditos hasta que se tuviera lo suficiente para liquidarlos todos o hasta que se pudieran renegociar y consolidar. La contestación de Esteva fue por otro lado y no respondió a la crítica que se le hizo del uso de esa parte del préstamo de Goldschmidt.⁷⁷

⁷⁶ Los pasivos del gobierno mexicano en 1825 eran los siguientes según la *Memoria*, 1825, p. 36.

⁷⁷ Di Tella, *op. cit.*, p. 179.

Entretanto, en febrero de 1825 se había firmado el contrato del préstamo con la casa Barclay, Herring, Richardson y Cía., de la cual, según las estimaciones de Jan Bazant, se recibieron 6.5 millones de pesos, mismos que se gastaron tanto en dinero llegado de Londres como en libramientos sobre el depósito que mantenía el gobierno mexicano en esta casa comercial.

Del préstamo contratado con Barclay, la Memoria de Hacienda de 1826 especifica los siguientes gastos en el año de 1825: de lo que se obtuvo por la venta de los papeles mexicanos en el mercado londinense, la casa se quedó con los intereses anticipados de los 18 meses corridos entre marzo de 1825 y agosto de 1826, con el pago de amortización correspondiente a ese periodo, con la comisión de venta del empréstito y con el dinero destinado a otros pagos menores. Del sobrante se destinaron cantidades al pago del préstamo contratado con Goldschmidt y a las comisiones correspondientes, a los intereses sobre el anticipo de Richardson recibido en mayo de 1823 (y que abarcaban los meses de junio de 1824 hasta enero de 1825), al sostenimiento de la legación mexicana en Londres, a la compra de armas, a la compra de buques, a las atenciones de gastos menores y a reembolsarle a Barclay un pago que hizo de letras giradas por el gobierno mexicano en contra de la casa Goldschmidt, cuyo saldo a favor ya había sido enviado al territorio nacional.

El saldo de estos gastos, más un reembolso que obtendría México de la compra incompleta de unos barcos suecos, era lo que había disponible para el año de 1826. Tanto los intereses como el fondo de amortización se hallaban cubiertos hasta agosto de este año. Era necesario, empero, pagar el trimestre comprendido entre septiembre y noviembre de 1826 y para que llegaran a tiempo era necesario enviar a Londres el pago de intereses y capital correspondientes al trimestre diciembre-febrero de 1827 desde fines de este año. Además, se debía incluir el gasto del préstamo Goldschmidt correspondiente al año de la Memoria, como lo muestra el siguiente plan de pagos a esta casa:

CUADRO 8
DESTINO PRESUPUESTADO PARA EL PRÉSTAMO GOLDSCHMIDT ⁷⁸

| | |
|--|---------------|
| Del préstamo Goldschmidt, pago de intereses | 800 000 pesos |
| Comisión a la casa Barclay (1.5 %) | 12 000 pesos |
| Amortización del préstamo Goldschmidt correspondiente al año de 1826 | 160 000 pesos |
| Comisión por esta amortización | 1 600 pesos |
| TOTAL | 973 600 pesos |

⁷⁸ *Memoria*, 1826, p. 36-37.

Sobre la forma como se pagarían estos dineros, Esteva es explícito (para ello le sirve la administración por él establecida): “Están ya dictadas las providencias oportunas para que las aduanas marítimas custodien, con la separación y religiosidad debida, los fondos suficientes a cubrir estos pagos.”⁷⁹

Las críticas a las cuentas de utilización e inclusión en el presupuesto de los préstamos extranjeros que presentó Esteva en la *Memoria* de 1826⁸⁰ fueron tan fuertes como en el año anterior. Este hecho nos puede llevar a concluir que las explicaciones de Esteva de 1825, en varios documentos,⁸¹ no fueron lo suficientemente convincentes para acallar a sus enemigos. Lo que debió haber sido más que convincente fue el hecho de que la *Memoria* de 1826, a diferencia de la del año anterior, presentaba un superávit, como lo muestra el cuadro siguiente, tomado del ejercicio fiscal de los primeros ocho meses de 1825, que fue presentado en la *Memoria* presentada en enero de 1826.⁸²

CUADRO 9
EJERCICIO FISCAL 1825

| | |
|--|-----------|
| Productos líquidos | 9 720 771 |
| Gastos y cargas generales | 9 383 329 |
| Sobrante que resultó a fin de agosto de 1825 | 337 442 |

Más de un año después, en 1827, Joaquín Obregón, contador mayor de Crédito Público hizo algunas “observaciones” que vale la pena comentar en lo concerniente a los préstamos ingleses. Obregón señala que del préstamo Goldschmidt la Tesorería no había recibido ni acreditado vía documentos todo lo que especificaba la ley. Las cifras presentadas por Obregón, empero, parecerían estar amañadas, pues sólo

⁷⁹ *Ibidem*, p. 38.

⁸⁰ Durante varios años del siglo XIX las *Memorias* de Hacienda no siguieron al año cronológico sino que reportaban sobre el periodo julio-junio. Este lapso, establecido para que llegaran con tiempo las cuentas de la Federación en los estados a la ciudad de México y así poder presentar la *Memoria* en enero del año siguiente, se determinó en el mes de agosto de 1825. Por lo mismo, la *Memoria* presentada en enero de 1826 sólo informa sobre los primeros ocho meses de 1825 (enero-agosto); la *Memoria* presentada en 1827 comprende los diez meses transcurridos entre septiembre de 1825 y junio de 1826; la *Memoria* presentada en enero de 1828 es la *Memoria* que abarca la totalidad de los doce meses: de julio de 1826 a junio de 1827. Matías Romero, *op. cit.*, párrafo 14.

⁸¹ Especialmente, *El Crisol*, la *Carta sobre el crisol* y la *Carta de M. P. sobre el comunicado de El observador inserto en el periódico El Sol*. Las dos últimas referencias, firmadas por un tal M. P. Según Di Tella, fueron escritas por Esteva. *Cfr. op. cit.*, p. 179-180, nota 9.

⁸² En el texto de la *Memoria*, las cifras de ingreso y gasto son mayores pues Esteva las incrementa 33% suponiendo que, como le falta un tercio al año, se puede hacer un aumento proporcional a las cifras. El peso relativo de ingresos y gastos se mantiene, empero, similar en ambos casos; véase la *Memoria*, 1826, p. 71-77.

presenta información sobre lo acreditado del préstamo Goldschmidt correspondiente al periodo comprendido entre el 9 de agosto de 1824 y el 3 de marzo de 1825. En realidad, lo que le interesa al contador mayor de Crédito Público es destacar que Esteva utilizó el préstamo para amortizar crédito y no para “subvenir las urgencias del erario”.⁸³

En su respuesta, Esteva señala que para reorganizar el sistema fiscal debió pedir dinero prestado, un hecho que discutió con Arrillaga en las primeras semanas de agosto de 1824. Estos préstamos fueron proporcionados por una serie de individuos tanto en efectivo como en papeles anteriormente expedidos por el gobierno.⁸⁴ El pago a estos individuos Esteva lo hizo en el momento en que pudo girar sobre el préstamo de la casa Goldschmidt.⁸⁵ Por lo tanto, las observaciones del contador mayor de Crédito Público no son del todo acertadas pues en realidad el Ministerio de Hacienda sí realizó erogaciones para las urgencias del erario, toda vez que el establecimiento de la forma federada de la fiscalidad era una necesidad imperiosa ante las necesidades que enfrentó la Hacienda entre agosto y septiembre.

La *Memoria* que presentara Esteva en enero de 1826 fue duramente censurada por la comisión encargada de su análisis; censura que apareció hasta inicios del año siguiente. Esta censura llegó al grado de que no fue aprobada en ciertos aspectos particulares, sobre todo en lo referente al crédito público.

Dado que desde octubre de 1826 se hablaba de la renuncia de Esteva, puede pensarse que dejó el Ministerio por presiones del Congreso, no obstante que éste era de mayoría yorkina. Es probable que en la “caída” de José Ignacio Esteva se juntaran varios acontecimientos. Por una parte, la Comisión que lo criticó era escocesa, y fue ratificada en enero de 1827.⁸⁶ Dice Bustamante que esta ratificación fue obra de Miguel Ramos Arizpe (a la sazón secretario de Justicia y

⁸³ *Dictamen de la comisión inspectora de la cámara de representantes del Congreso general, sobre la cuenta presentada por el Ministerio de Hacienda correspondiente a los ocho primeros meses del año 1825 en la parte respectiva al Crédito Público*, México, Imprenta de la Ex Inquisición a cargo de Manuel Ximeno, 1827, p. 6-7.

⁸⁴ Al parecer, en 1824 el gobierno mexicano aceptó sus propios papeles (expedidos desde 1820) como pago del 13% de los derechos de aduanas.

⁸⁵ Los prestamistas del gobierno en agosto de 1824 fueron: Manuel Villa y Cosío, Javier de Echeverría, Pedro Fernández, Santiago Smith, José Javier Urribaren, Manuel de la Hoz, José María Echave, Hartley Green y Ruperti, Fayleur y Cia. y Hodgson Perry Hermanos. Esteva, *Contestación a la Contaduría Mayor*, p. 21.

⁸⁶ La comisión inspectora estaba formada por: Mariano Blasco, José Manuel Argüelles, Manuel Sánchez de Tagle, José Romero y Manuel Rejón, véase Lucina Moreno Valle, *Catálogo de la Colección Lafragua, 1821-1853*, México, UNAM, 1975, p. 244. El argumento de que el Congreso no hizo nada, no obstante que era de mayoría yorkina, obedece al hecho de que la comisión fue ratificada con influencia de Miguel Ramos Arizpe que supuestamente era amigo de Esteva.

amigo de Esteva); esto lleva a pensar que, dada la crisis política que vivía el país en esos días (en unas semanas se descubriría la conspiración de Arenas), se buscaba una cabeza para apaciguar el descontento de los escoceses. Por otro lado, se dijo que el Congreso de Veracruz deseaba que regresara Esteva y se le designara comisario general; esta supuesta solitud fue desmentida totalmente por la legislatura veracruzana, de marcada tendencia escocesa como la del gobernador Barragán. Por último, y quizá más importante, Esteva venía presentando renunciaciones periódicas desde noviembre de 1825. Esto lleva a pensar que todos los argumentos anteriores son inválidos, toda vez que al parecer el secretario no gozaba de buena salud, y prueba de ello es el hecho de que moriría cuatro años después. Por otro lado, un testimonio de que la renuncia de Esteva era legítima fue el hecho de que dejó el Ministerio a Tomás Salgado, un connotado escocés, e incluso le “heredó” las *Apuntaciones*, un documento que no sólo sirvió para que Salgado retomara sin problemas los hilos del erario mexicano, sino que, impreso, se repartió a todas las comisarías como la mejor guía administrativa del Ministerio de Hacienda.⁸⁷

Antes de dejar el cargo de secretario, Esteva presentó una penúltima *Memoria* en enero de 1827. Ésta, si bien no fue publicada, da una relación pormenorizada de lo que se hizo con los préstamos Goldschmidt y Barclay.⁸⁸ Esta relación muestra que, a la fecha de la *Memoria*, el gobierno disponía de 2.3 millones de pesos provenientes de los dos préstamos. Las cuentas de este restante fueron exhibidas por José Ignacio Pavón en la *Memoria* presentada en enero de 1828, que se refiere a las cifras del periodo comprendido entre julio de 1826 y junio de 1827. Más que indicar qué se hizo con este dinero, esta última *Memoria* explica el resultado de la quiebra de la casa Barclay a finales del verano de 1826.⁸⁹ Al respecto, valga la siguiente cita de Jaime Rodríguez, “la empresa Barclay, Herring, Richardson y Compañía se declaró en bancarrota en agosto, dejando a México sin un centavo... Su gobierno... no encontró en ese momento nadie que le ayudara. La gente reaccionó de una manera que no era difícil de predecir: el *Times* informó el 10 de agosto que los rumores sobre el decreciente crédito de México... tuvieron por resultado el pánico en el mercado de los bonos”.⁹⁰

La bancarrota de Barclay tuvo pocos efectos sobre el crédito de México en el mercado de Londres. La situación política, en cambio, lo

⁸⁷ Cfr. Esteva, *Apuntaciones*, 1827c. *Vid supra*, nota 57.

⁸⁸ *Memoria*, 1827, cuadro 82.

⁸⁹ La casa Goldschmidt y Compañía ya había quebrado a inicios de 1826, pero no afectó gran cosa a los fondos mexicanos. Rodríguez, *op. cit.*, p. 167.

⁹⁰ Rodríguez, *El nacimiento*, 1980, p. 170-171.

deterioró, pues se tuvieron que usar recursos destinados al exterior para apaciguar a la república y el trimestre agosto-octubre de 1827 se suspendieron los pagos.⁹¹ La última *Memoria* de Esteva, presentada en enero de 1829, sólo menciona lo que quedaba de los préstamos extranjeros en junio del año anterior: \$ 11 061.00. Aun así, Esteva se muestra confiado:

Las disensiones intestinas que han comprometido [los recursos] de México, son efecto indispensable de un patriotismo exaltado que la razón y la justicia harán clamar muy en breve. México no resiste el peso de ominosas contribuciones que sufren todas las naciones del globo; y cuando una certeza de que no será atacada su independencia le haga minorar su ejército, al grado que sólo reclame su seguridad interior, México, preciso es repetirlo, con sólo el producto de sus aduanas marítimas, no sólo cubrirá los gastos a que está obligado el erario de la Unión, sino que dedicará sus sobrantes a los objetos que reclama su inmediato engrandecimiento.⁹²

CONCLUSIONES

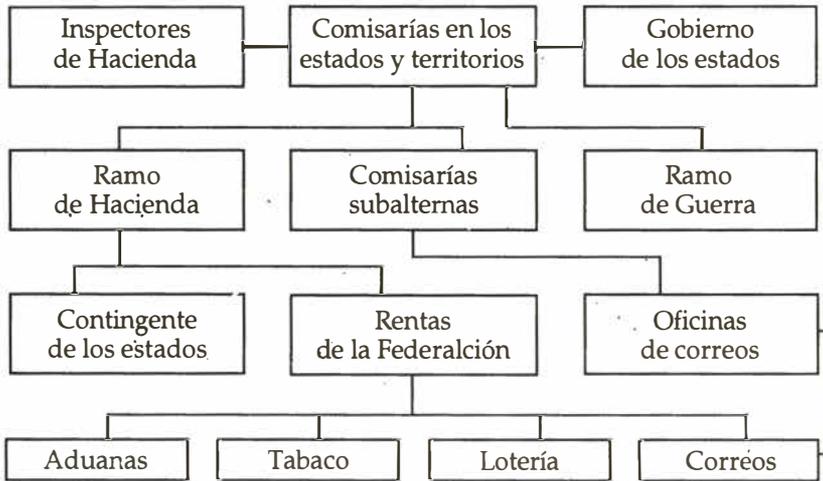
En 1826, unos de los dos contadores mayores de hacienda de la Cámara de Diputados señalaba que no siempre se sabía si Esteva actuaba como secretario o como director de las rentas federales. Los dos casos aquí presentados nos muestran a un Esteva actuando como ambos. Así, en un inicio lo observamos actuando como director de rentas, haciéndose cargo de cuestiones operativas; es decir, asuntos de corto plazo. Por otro lado, tenemos al secretario encargándose de asuntos estratégicos: por ejemplo, el pago de deudas para no perder el crédito del país o la asignación de recursos para la recuperación de San Juan de Ulúa. Considero que, en los dos casos presentados, Esteva actuó en concordancia con sus obligaciones. Sin embargo, a medida que fueron pasando los meses, Esteva descuidó algunos asuntos de su cargo; por ejemplo, el Ministerio para atender personalmente la recuperación del castillo de San Juan de Ulúa. En asuntos administrativos, vemos a un secretario que llega al cargo con una idea típica del siglo XVIII: si, por razones políticas, no se pueden incrementar los impuestos, se debe reformar la administración siguiendo las ideas de la razón. En este asunto, Esteva actúa —personalmente— con el concepto liberal de que entre más perfecta y fluida fuera la información más

⁹¹ Bazant, *Historia de la deuda*, 1995, p. 53; *Memoria*, 1829, p. 7.

⁹² *Ibidem*, p. 8-9.

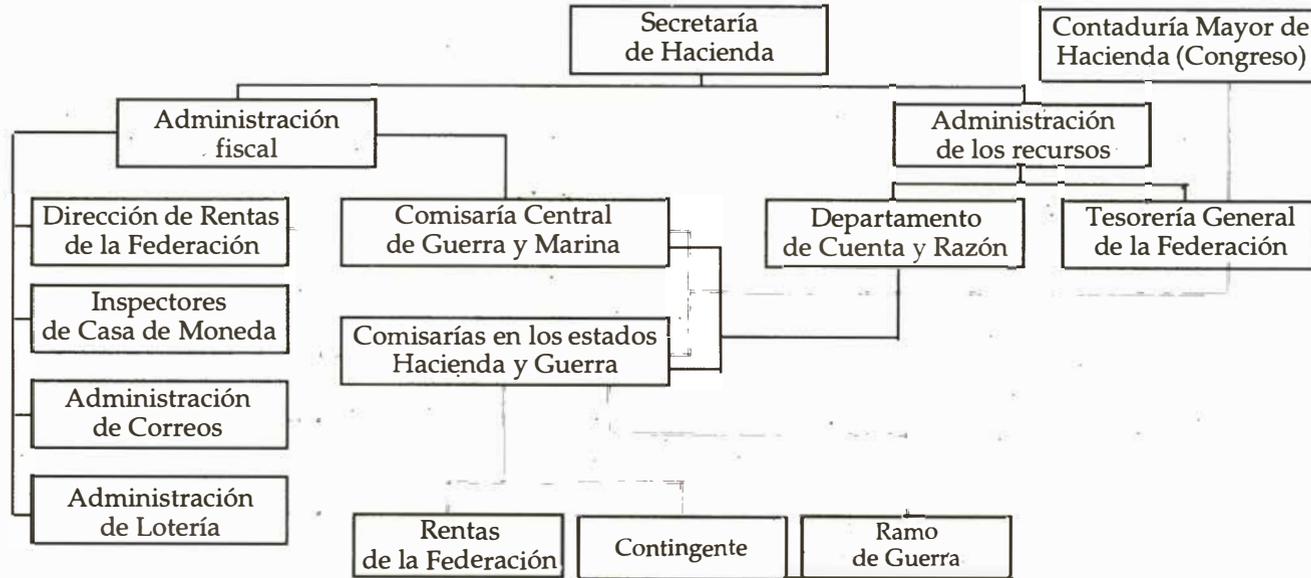
eficiente sería dicha estructura administrativa. Con el paso de los meses, empero, Esteva descuidó el cambio administrativo que personalmente aplicó en la república, sobre todo en materia de vigilancia y contabilidad fiscal. Este “descuido” llevó a que no se pudiera mantener constante el flujo de ingresos de la Federación y a que pronto se intentaran aplicar nuevas contribuciones que, con problemas políticos y una administración fiscal aún en ciernes, terminarían por ser inviábiles.

CUADRO 10
ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA
EN LOS ESTADOS
(21 de septiembre de 1824)





CUADRO 11
ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA
(21 de septiembre de 1824)





CUADRO 12

ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, SECRETARÍA DE HACIENDA
(DECRETO DE 16 NOVIEMBRE DE 1824) [ORGANIGRAMA]

