



Erika Pani

“El ministro que no lo fue: José María Lacunza
y la Hacienda Imperial”

p. 29-46

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

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

515 p. + XII

Ilustraciones, cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 39)

ISBN 970-32-0283-7 (obra general)

ISBN 970-32-0285-3 (Tomo II)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/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



EL MINISTRO QUE NO LO FUE: JOSÉ MARÍA LACUNZA Y LA HACIENDA IMPERIAL

ERIKA PANI

Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

El Imperio era imposible con Juárez o sin Juárez, con liberales o sin ellos, con los Estados Unidos o sin ellos. Ya no se necesitaba de la doctrina Monroe para desmoronar al Imperio; bastaba con la “doctrina de la miseria”. De esta situación no podía salir más que una catástrofe. El Imperio no necesitaba para morir que lo atacasen; la muerte estaba en sus entrañas.¹

Éste fue el veredicto de uno de los más lúcidos historiadores del periodo imperial. Al igual que Manuel Payno, Francisco Bulnes concluiría que, independientemente de las bondades o perversidades intrínsecas al régimen de Maximiliano, hubiera bastado con su incompetencia financiera y hacendaria para condenarlo al fracaso. No obstante, a la llegada de Maximiliano y Carlota, la fragilidad de la Hacienda pública mexicana —cuya bancarrota había precipitado los hechos que habían desembocado en la Intervención extranjera— era considerada uno de los principales males a remediar por los adictos al nuevo gobierno.² Incluso, el 6 de julio de 1864, recién desempacado, el joven emperador ordenó a Joaquín Velázquez de León, su ministro de Estado, formara una comisión para el arreglo del “importantísimo” ramo de Hacienda “ramo principal y el que más exige como tal una preferente consideración”.³

La comisión estuvo conformada por un representante electo de cada una de las clases productivas —agricultores, mineros, comerciantes e industriales— por cada uno de los departamentos, además de un grupo de veintitres hombres, designados por el emperador, que debían representar los intereses de la capital del Imperio. Se les encomendó formular un nuevo plan de Hacienda que remediara la crónica incapacidad del fisco mexicano de producir “lo suficiente para

¹ Bulnes, *El verdadero Juárez*, 1973, p. 547-548.

² Véase el interesante artículo de Tenenbaum, “Development”, 1991.

³ “Comisión de Hacienda”, en *Boletín*, 1863-1865, v. III, p. 45.

cubrir los gastos públicos”; que nivelara “los recursos del Tesoro con sus cargas” sin “entorpecer las fuentes de riqueza”.⁴ En enero de 1865, la comisión concluyó con su tarea. No obstante, el flamante plan que debía solucionar los problemas de la Hacienda nunca vio la luz pública. El Consejo de Estado, cuya opinión era “contraria a toda innovación que [había tenido y tenía] por muy peligrosas en materias hacendarias”,⁵ lo rechazó, optando por la “subsistencia y reforma progresiva”⁶ del sistema tributario vigente.

El patético destino del imperial plan de Hacienda, que sirvió para poco más que la “recolección de datos más o menos exactos o curiosos”,⁷ sugiere la estrechez del espacio dentro del cual pudo maniobrar el gobierno del emperador en materia hacendaria, en un contexto que no podemos describir sino como de emergencia provocada por una guerra interminable y un creciente endeudamiento. Durante todo el reinado de Maximiliano, la Hacienda siguió siendo “una esfinge raquítica y aterradora, en medio del profundo y universal trastorno [...] verdadero anacronismo en [una] época de profunda movilidad”.⁸ Parecería que, frente a la enormidad del problema, el gobierno imperial se ahogaba, se sentía totalmente rebasado; los problemas de la Hacienda mexicana eran una especie de papa caliente que nadie sabía por dónde agarrar.

Sintomático de este sentimiento de impotencia es el hecho de que de los diez hombres encargados del ministerio entre junio de 1864 y mayo de 1867, sólo uno recibió el título de ministro: M. Friant, intendente del ejército francés,⁹ quien ocupara el cargo entre el 26 de julio y el 24 de septiembre de 1866, en un último esfuerzo vano por parte del gobierno imperial para convencer a las tropas intervencionistas de quedarse en México. Suponemos que los demás, como provisionales “encargados de los negocios de Hacienda” o “subsecretarios interinos”, debían mantener las pelotas en el aire hasta que alguien —no se entiende muy bien quién— lograra “sistamar la Hacienda”.¹⁰ Los redactores del periódico oficial concordaban en que esto urgía. Para afianzar “la hacienda y el crédito público”,

⁴ “Comisión de Hacienda”, en *Boletín*, 1863-1865, v. III, p. 45-49.

⁵ Dictamen de José Urbano Fonseca, enero 12, 1865, en Archivo General de la Nación (en adelante AGN), fondo Segundo Imperio, v. 13, Consejo de Estado, Proyectos.

⁶ “Plan de Hacienda”, en *La Sociedad*, enero 24, 1865.

⁷ “Ramo de Hacienda”, en *La Sociedad*, marzo 12, 1865.

⁸ Así la describía un periodista contemporáneo: “Hacienda pública”, en *El Pájaro verde*, noviembre 3, 1864.

⁹ No hemos encontrado ningún diccionario histórico que recoja los datos —o siquiera el nombre de pila— de Friant.

¹⁰ “Hacienda”, en *El Diario del Imperio*, abril 25, 1866.

la ciencia moderna [recomendaba] como principios de economía el arte de percibir las contribuciones al menor gasto posible; extender el impuesto hasta donde [fuera] asequible con el fin de disminuirlo; buscar los productos reales e inmediatos de la tierra, y tener por objeto esencial, más que la percepción de grandes sumas, el desarrollo y aumento de las materias contribuyentes.¹¹

El Imperio suspiraba entonces por transformarla, a la mexicana, en una Hacienda pública moderna, liberal y eficiente. No obstante, la Hacienda de Maximiliano, como la de Agustín de Iturbide, hasta la de Benito Juárez, se vio forzada a subsistir, con un éxito de regular a malo, cobrando los impuestos heredados del Antiguo Régimen —alcabala, derechos de oro y platas, papel sellado, peajes— que aunque “gravoso[s] y vejatorio[s]” a la producción y al intercambio, “el tiempo y el hábito habían hecho aceptables”;¹² tratando de imponer contribuciones directas —mal aceptadas y de difícil cobranza— y dependiendo de forma exagerada de las entradas aduanales y de préstamos a menudo usurarios.¹³ Así fracasó el imperial proyecto modernizador, estrellándose sobre todo con dos obstáculos: por un lado, el peso de las obligaciones con Francia; por el otro, la imposibilidad de crear lo que Pedro Pérez Herrero ha descrito como un “compromiso financiero-político”, por medio del cual la población accediera a sufragar la totalidad de los costos del Estado.¹⁴

LOS PROBLEMAS DE LA HACIENDA IMPERIAL

“¡Pobres mexicanos!”: ¹⁵ los costos de la Intervención

Para los gobiernos del México decimonónico, la deuda externa, devoradora de los tan escasos recursos del erario nacional, botín de agiotistas poco escrupulosos,¹⁶ fuente constante de discordia con las potencias

¹¹ “Hacienda”, en *El Diario del Imperio*, abril 25, 1866.

¹² “Discurso que en apoyo del dictamen de la mayoría de la sección primera sobre no ser admisible el proyecto de la contribución francesa pronunció Tomás Morán y Crivelli, vecino de Puebla y representante del Departamento de Tlaxcala”, en AGN, fondo Segundo Imperio, v. 13, Consejo de Estado, Proyectos.

¹³ Para el “sistema tributario imaginario” de los gobiernos del primer periodo independiente, véase Ludlow, “Elites y fianzas”, 1996, cita p. 12. Véase también Marichal, “Empresarios y finanzas”, 1991.

¹⁴ Pérez Herrero, “Crecimiento colonial”, 1991, p. 258.

¹⁵ Carta de Manuel María Giménez a Antonio López de Santa Anna, julio 29, 1865, en García y Pereyra, *Correspondencia secreta*, 1905, v. III, p. 105.

¹⁶ Véase el caso de Lorenzo Carrera, en Pi-Suñer, “Negocios”, 1994.

acreedoras, representaba un pesado lastre. El Imperio de Maximiliano no fue la excepción; de hecho, cargó quizás con un fardo más pesado. El régimen auspiciado por una intervención en la que, en un principio, habían participado España e Inglaterra al lado de Francia, con —supuestamente— el propósito único de exigir el cumplimiento de los compromisos fiduciarios de la República, no podía sino tratar de quedar bien con las potencias intervencionistas.

De esta forma, el gobierno imperial no sólo reconoció los compromisos de la República —cabe recordar que la moratoria había sido suspendida por el gobierno de Juárez con los tratados de la Soledad—, sino que accedió a revisar aquellos reclamos que los gobiernos republicanos habían ya declarado improcedentes, por su origen ilegítimo o por lo exagerado de sus exigencias. Éste era el caso de las reclamaciones reconocidas por el tratado Mon-Almonte, o del aberrante empréstito Jecker, mediante el cual el desesperado gobierno de Miguel Miramón, durante la guerra de Tres Años, había emitido bonos por quince millones de pesos contra un préstamo en efectivo de \$ 600 000.¹⁷

Así, el Imperio intentaría hacer frente a unas obligaciones fiduciarias agobiantes y de estupefaciente complejidad, dada la disparidad de los convenios a los que habían llegado con los acreedores los distintos gobiernos mexicanos, a menudo rivales, a partir de 1853. En julio de 1864, el gobierno intentó simplificar las cosas consolidando los cupones de intereses vencidos de la deuda entre 1854 y 1863 con bonos de la deuda externa del tres por ciento.¹⁸ Asimismo, ordenó se continuara con la asignación de una proporción de los ingresos de las aduanas marítimas para el pago de las convenciones española, inglesa y francesa. En el caso de Veracruz, la más importante de estas oficinas, de más de diecisiete millones de pesos que ingresaron entre diciembre de 1861 y diciembre de 1866, \$ 5 881 819.46 —alrededor del 35 %— fueron destinados al pago de la deuda externa.¹⁹

Además de asumir viejas deudas, el gobierno del joven Habsburgo tuvo también que aceptar nuevas obligaciones, incurridas con Francia, la potencia a quien debía el trono. En 1861, Napoleón III, en las instrucciones que enviara al jefe de la expedición en 1861, comentaba lo muy “generoso y útil [que era] ayudar a una nación a salir del abismo”.²⁰ No obstante, la magnanimidad del emperador de los franceses no llegó muy lejos: en el Tratado de Miramar, firmado el 10 de abril

¹⁷ Scholes, *Política*, 1972, p. 188.

¹⁸ *Boletín*, 1863-1865, v. III, p. 20.

¹⁹ Payno, *Cuentas*, 1980, p. 53-54. Manuel Payno habla de un cincuenta por ciento. Desconocemos cómo llega a esta proporción. Payno, *Cuentas*, 1980, p. 16.

²⁰ Citado en Pi-Suñer, *General*, 1996, p. 115.

de 1864, se estipulaba que sería el gobierno mexicano el que cubriría íntegro el costo de la expedición, comprometiéndose además a satisfacer las reclamaciones de los súbditos franceses.²¹

De tal modo, mediante una convención celebrada con el gobierno francés el 14 de junio de 1864, el Imperio se obligaba a pagar a éste seis millones seiscientos mil francos al año.²² Una comisión mixta, compuesta por tres franceses y tres mexicanos, revisaría las reclamaciones francesas. Éstas, que alcanzaban un monto de más de treinta y un millones de pesos, contenían mil doscientos alegatos, algunos tan absurdos como el de treinta y seis franceses que, tras tomar parte en la expedición filibustera del conde Rassouet de Boulbon en Guaymas, exigían ser indemnizados por haber sido expulsados del territorio nacional, o el de Marcelo Vignan, que pedía la corta suma \$20 000 por “indemnización por la disminución de alumnos de su establecimiento de educación en Hermosillo”.²³ La comisión acordó por unanimidad que el monto de las indemnizaciones se redujera a poco más de seis millones de pesos.²⁴ No cesaron con esto los reclamos.

El 27 de abril de 1865, se pretendió poner punto final al asunto de las reclamaciones francesas. En el Tratado Dano-César se acordaba que el gobierno mexicano pagaría cuarenta millones de francos —ocho millones de pesos. Para realizar este pago, se habían apartado ya doce millones de francos del primer empréstito de París.²⁵ Pocos días antes, el 21 de abril, el gobierno imperial lograba llegar a un acuerdo sobre el malhadado negocio Jecker: los bonos se pagarían con un descuento de sesenta por ciento, y no gozarían de ningún rédito. Anualmente, se destinaría un millón de pesos del presupuesto imperial para su amortización.²⁶ Estas consolidaciones, tratados y convenciones pretendían racionalizar la variopinta multitud de papeles fiduciarios que el Imperio se había visto obligado a reconocer. Se trataba de hacer la deuda manejable, digerible. Asimismo, se intentaba mantener, hasta donde fuera posible, el control del Estado mexicano sobre las fuentes de ingresos —principalmente las aduanas— que eran tan sólo supervisadas, y no intervenidas, por empleados franceses.

No obstante, el gobierno de Maximiliano negociaba claramente desde una posición de debilidad y dependencia. Su incapacidad para afrontar las exageradas obligaciones que había asumido lo forzaría,

²¹ Payno, *Cuentas, gastos*, 1980.

²² *Boletín*, 1863-1865, v. III, p. 25.

²³ Payno, *Cuentas*, 1980, p. 757/III; p. 757/XXXVI.

²⁴ *Ibidem*, p. 753.

²⁵ *Ibidem*, p. 755.

²⁶ *Boletín*, 1863-1865, v. IV, p. 490.

en julio de 1866 a firmar la Convención Arroyo-Dano, mediante la cual “concedía” al gobierno de Francia la mitad de los productos de todas las aduanas marítimas del Imperio, procedentes de derechos principales, de importación y exportación, internación y contrarregistro e incluso los de mejoras materiales, una vez que se hubiera concluido el ferrocarril México-Veracruz.²⁷ El ejército francés administraría directamente la aduana de Veracruz entre octubre y diciembre de 1866. Así, la situación del régimen no era muy distinta a la del asediado gobierno republicano, tras la toma del puerto por las fuerzas españolas.

Para hacer frente a todas estas pesadas cargas, el gobierno de Maximiliano contrataría dos empréstitos en París y Londres, a través de la compañía Glyn Mills y Cía, el primero por doscientos millones de francos en abril de 1864, el segundo por doscientos cincuenta millones, en junio de 1865.²⁸ Éste fue, en ciertos aspectos, uno de los triunfos del régimen imperial. Tuvieron razón quienes creyeron que un México monárquico —naturalmente más estable que el republicano—, a cuya cabeza estuviera un príncipe emparentado con la mayoría de las dinastías europeas²⁹ sería mejor sujeto de crédito que la República: por primera vez desde la década de 1820, un gobierno mexicano lograba colocar un empréstito en el exterior.

No obstante, los términos del empréstito no fueron favorables. A decir del ministro Velázquez de León, el interés era dos por ciento más alto de lo necesario, y, lo que era más preocupante, no dejaba al gobierno mexicano “la libertad que tanto [necesitaba] en hacienda”.³⁰ Así, según uno de los críticos de Maximiliano, México tendría que pagar, en cincuenta años, “cuatrocientos diecisiete millones por ciento cincuenta y tres que recibiría a cambio, y esto si los [llegaba] a recibir”.³¹ Atinada predicción: el gobierno imperial no recibió directamente sino treinta y cuatro millones de francos, el seis por ciento de los quinientos treinta y cuatro millones que se emitieron en bonos. El resto sirvió para pagar la deuda y los gastos del cuerpo expedicionario.³² De esta manera, el Imperio triplicó la deuda exterior mexicana sin recibir prácticamente nada a cambio.³³

²⁷ Payno, *Cuentas*, 1980, p. 812-813.

²⁸ *Boletín*, 1863-1865, p. 22; “Parte oficial”, en *El Diario del Imperio*, junio 20, 1865.

²⁹ Tenenbaum, “Development”, 1991, p. 181.

³⁰ Carta de Joaquín Velázquez de León a Maximiliano, Viena, marzo 25, 1864, en Biblioteca del Instituto Nacional de Antropología e Historia (en adelante BINAH), colección de microfilms, serie Maximiliano, rollo 14.

³¹ Carta de Manuel María Giménez a Antonio López de Santa Anna, julio 29, 1865, en García y Pereyra, *Correspondencia secreta*, 1905, v. III, p. 105.

³² Topik, “Controversia”, 1993, p. 448-449.

³³ Florescano y Lanzagorta, “Política económica”, 1972, p. 91.

*“La miseria pública es la consecuencia inmediata del desorden de las rentas nacionales”:*³⁴ *para organizar la Hacienda*

Frente al problema infranqueable de la deuda, el régimen imperial buscó una solución interna. No obstante, como ya hemos mencionado, enfrentaba serias limitaciones en cuanto a las reformas tributarias que podía implementar. Las apremiantes necesidades de la guerra, por un lado, la tenaz resistencia de los contribuyentes por el otro, redujeron a un mínimo su capacidad de acción. Durante los años de la Intervención y el Imperio, dos proyectos rivales de Estado y Nación se disputaron la lealtad de los mexicanos; dos gobiernos enemigos lucharon por controlar el mismo territorio, y por acaparar sus recursos, tanto humanos —recurriendo muchas veces a la leva— como económicos a través de los impuestos en el mejor de los casos; en el peor, a través de exacciones en especie y de préstamos forzados.

De esta manera, la Hacienda imperial no controló nunca la totalidad del territorio. Al contrario, aunque logró asegurar la importante aduana de Veracruz hasta junio de 1867, así como el centro del país —el valle de México, Puebla, Tlaxcala, Querétaro—, nunca pudo afianzar su presencia en amplias regiones del norte y de la costa del Pacífico. La guerrilla republicana volvía a tomar las poblaciones en zonas como Michoacán y Oaxaca en cuanto el ejército francés las abandonaba. Además, el combate en contra de los republicanos consumía implacablemente los recursos imperiales. En 1865, el rendimiento total de las administraciones de rentas de los departamentos fue de más de once millones y medio de pesos. De esto, más de la mitad —\$ 6 359 371.00— fue para cubrir gastos de guerra, además de por lo menos seiscientos cuarenta y dos mil pesos, la mitad de los fondos del Ministerio de Gobernación, destinados a sufragar los gastos de los guardias civiles y rurales, y demás fuerzas de seguridad.³⁵ Al año siguiente, de \$ 11 219 673.00, \$ 6 668 386.00 fueron destinados al Ministerio de Guerra, y poco más de un millón al de Gobernación.³⁶

Por otra parte, el Imperio difícilmente podía aumentar la recaudación, incluso en las zonas que más o menos controlaba. Según José Urbano Fonseca, consejero de Estado encargado de elaborar el dictamen que condenaba las innovaciones propuestas por el plan de Hacienda de la comisión, el gobierno no podía abandonar el sistema vigente,

³⁴ “Hacienda”, en *El Diario del Imperio*, abril 25, 1866.

³⁵ Payno, *Cuentas*, 1980, p. 516.

³⁶ *Ibidem*, p. 561-562.

porque la evasión fiscal era el deporte nacional, y los mexicanos en este ramo atletas consumados. En vez de “hábitos de pago” existían “hábitos contrarios, cuando se [trataba] de las arcas públicas, hasta llegar a hacer poco escrúpulo de pagarle a éstas [...] personas que tendrían por una afrenta imperdonable la de defraudar aun la cosa más pequeña a un particular”.³⁷ Francisco Pimentel, hacendado hidrocálido, lingüista, economista y prefecto del Valle de México afirmaba que el contribuyente pagaba impuestos como quien paga un seguro; a cambio, el poder público debía garantizarle el orden y la protección de sus bienes y persona.³⁸ Al parecer, y dado lo que tardaba la pacificación del país —que nunca llegó—, pocos creyeron que el gobierno de Maximiliano tuviera tal capacidad.

De este modo, ante la cultura del no pago y su propia falta de credibilidad, al régimen imperial no le quedó sino tratar de aumentar las rentas nacionales a través de la rectificación, más bien cosmética y superficial, de la mecánica y de la organización hacendarias. En primer lugar, en julio de 1863, intentó centralizar el sistema fiscal, para que “todos los ramos de la recaudación, con excepción de aquellos afectos al servicio de las municipalidades” se concentraran en la Caja Central de la capital, y así pudieran “comprenderse en el presupuesto general de ingresos”. Sólo así podría introducirse “la uniformidad en el libramiento y la distribución de los caudales públicos, [...] a fin de que el orden pueda penetrar en la administración de la Hacienda de México, entregada hasta aquí [al] despilfarro”.³⁹ Lo poco practicable de esta reforma —cabe recordar el peso de la autonomía de las regiones a lo largo del siglo— obligó al régimen imperial a revocarla a fines de julio de 1864, cediendo a la administración principal de rentas de cada departamento el manejo de sus propios caudales.

En segundo lugar, el gobierno imperial intentó crear un control sobre los contribuyentes, por medio de padrones y catastros, a fin de conocer a las personas, bienes y productos sujetos a la fiscalización, y poder depender menos de la tan dudosa buena voluntad del contribuyente. De este modo, ordenó el empadronamiento del Valle de México en abril de 1864, y el de otras ciudades y centros de población en febrero y julio de 1866.⁴⁰ En febrero de 1865, mandó valuar las fincas rústicas, pues parecía exagerada la diferencia entre su “valor efectivo” y el que se utilizaba como base para establecer el gravamen. A su vez, para

³⁷ Dictamen de José Urbano Fonseca, enero 12, 1865, en AGN, fondo Segundo Imperio, v. 13, Consejo de Estado, Proyectos.

³⁸ “Algunos apuntes sobre la Hacienda pública”, en *La Sociedad*, octubre 11, 1864.

³⁹ *Boletín*, 1863-1865, v. I, p. 99-106.

⁴⁰ *Boletín*, 1863-1865, v. II; *El Diario del Imperio*.

garantizar que “la repartición de impuestos se [hiciera] con toda equidad, que su recaudación se practicara con integridad suma, y que su conservación [fuera] atendida fiel y estrictamente”, el gobierno imperial estableció un Tribunal de Cuentas y un cuerpo de sobrevigilancia e inspección de Hacienda.⁴¹ Paralelamente, los encargados del ministerio intentaron corregir los “vicios de la administración”, ajustando el número, colocación y responsabilidades de sus empleados.

Así, de alrededor de ciento cincuenta disposiciones hacendarias emitidas por la Regencia y el Imperio entre junio de 1863 y diciembre de 1866, más de setenta fueron meramente administrativas. Al parecer, el gobierno del joven príncipe quiso creer que con cambiar —varias veces— las plantas de las administraciones de rentas y receptorías en lugares como Misantla, Veracruz, y el Mineral de la Luz en Guanajuato, con reemplazar alcaldes y contadores, y con inventar cuerpos para “sobrevigilar” las operaciones podría curar las heridas del erario. Esta Hacienda, pobre, desarraigada, hemipléjica y excedida por las demandas que se le hacían tanto del interior como del exterior fue la que, el 11 de mayo de 1866, Maximiliano encargó a José María Lacunza, presidente del Consejo de Estado.

LA PROPUESTA DE JOSÉ MARÍA LACUNZA

El hombre

José María Lacunza figura entre aquellos hombres notables del XIX mexicano que nos son hoy poco conocidos. Nacido en 1809, estudió derecho en el Colegio de San Juan de Letrán, del cual sería posteriormente catedrático y rector, así como de la mesa directiva del Colegio de San Ignacio de Loyola (1844). Lacunza fundó, en 1836, la Academia de San Juan de Letrán con Guillermo Prieto y Manuel Tossiat Ferrer, para discutir cómo debían ser la naturaleza y el carácter de la literatura nacional. Célebre por su polémica con el conde de la Cortina sobre la enseñanza de la historia animó órganos que fomentaban la creación de una cultura mexicana y la difundían, como *El Museo Mexicano*, *El Ateneo* y *El Liceo Artístico*. Escribió *Netzula*, la primera novela mexicana de tema indígena, que aparecería en el *Museo* durante 1837. Desempeñó varios cargos de importancia dentro del sector público, siendo secretario de Relaciones Interiores y Exteriores entre 1849 y 1851,⁴² diputa-

⁴¹ “Parte oficial”, en *El Diario del Imperio*, agosto 1, 1866.

⁴² Para más sobre su desempeño en esta secretaría, véase Pi-Suñer, “José María Iglesias”, 1992.

do (1861) y senador (1852). Notable jurisconsulto, fue magistrado de la Suprema Corte (1861), y fue él quien, informalmente, entre 1861 y 1866, dirigió los debates sobre la redacción del Código Civil.⁴³ Durante el gobierno de Maximiliano presidió, desde su establecimiento, el más importante de los cuerpos deliberantes del Imperio: el Consejo de Estado, que debía discutir y dar forma a la legislación imperial.

La carrera literaria, forense y política de Lacunza no indica que haya estado especialmente versado en materia hacendaria. Puede pensarse entonces que fue su prestigio, como figurón intelectual y hombre público de gran experiencia y respetabilidad lo que empujó a Maximiliano a encargarle la más enclenque y problemática de sus carteras ministeriales. Por otra parte, si bien carecía de la formación práctica y técnica de un Manuel Payno o un Guillermo Prieto, es posible que a don José María lo adornasen otras dotes. Ya se había desempeñado como encargado del despacho de Hacienda durante algunos días en 1849 y 1850. De forma quizás más significativa, Benito Juárez lo nombró secretario de Hacienda en abril 1862, en un momento de gravísimos aprietos para el gobierno republicano que enfrentaba una invasión tripartita provocada, precisamente, por problemas hacendarios. Lacunza declinó el nombramiento.

¿Por qué entonces tanto el presidente como el emperador acudieron a este abogado novelista para que resolviera los apremiantes problemas de la Hacienda pública? Puede sugerirse que el antiguo rector del Colegio de Vizcaínas, mismo que dependía de la Cofradía de Aránzazu, tenía buenas relaciones con algunos prestamistas —y en especial quizás con los empresarios de origen vasco— por encima de las simpatías políticas de éstos, de por sí bastante flexibles. Ya en 1863, Lacunza, a cargo de la Dirección General de Fondos e Instrucción Pública, había sido comisionado “especial y ampliamente” para cobrar los capitales que se reconocían a los colegios, a fin de que la dirección pudiese efectuar el pago de la cuota de guerra impuesta el 1 de diciembre de 1862.⁴⁴ Para hacerse de fondos, Lacunza vendió a Lino Orvañanos y a Miguel Buch \$30 000 en bonos respaldados por los bienes que garantizaban los capitales de los colegios, y por las órdenes libradas por la Dirección de Contribuciones a favor del Fondo de Instrucción Pública.⁴⁵

Así, el Lacunza que estuvo al frente de la Hacienda imperial actuó como hombre confiado en que, eventualmente, alguien vendría a

⁴³ Luis Méndez, secretario de la comisión nombrada por Juárez para la revisión del código, alabaría la “exquisita laboriosidad y la inquebrantable firmeza del Sr. Lacunza para emplear el tiempo”. *Revisión*, 1894, tomo I, p. 11.

⁴⁴ Carta de Jesús Terán a José María Lacunza, mayo 30, 1863, en “Documentos”, 1863.

⁴⁵ Véase “Documentos sobre venta de bonos”, 1863.

sacarlos del atolladero. En una carta al emperador afirmaba que las “escaseces” del erario eran “un mal más aparente que real”, pues los capitalistas conocían “por más que el gobierno lo disimule, el estado [del Tesoro] mejor que el emperador y su ministro de Hacienda”. Basaba entonces confesar a los acreedores del gobierno “sin disfraz, ¡no puedo pagar hoy a V.V., no puedo fijar el plazo, pero les aseguro que les pagaré!” En opinión del director de los negocios de Hacienda, este candor desarmaría al agiotista más desalmado, que no dudaría en seguir prestando al erario, como lo habían hecho ya Mauricio Campos y Cayetano Rubio. Éstos habían facilitado a Lacunza —que llevaba tres días en el puesto— los fondos para liquidar los gastos urgentes de la caja de Morelia.⁴⁶ De esta forma, puede pensarse que gracias a los vínculos amables que aparentemente unían a Lacunza con algunos capitalistas, el nombramiento de éste proporcionó al régimen un cierto respiro en cuanto a sus obligaciones financieras.

El proyecto

No obstante, la misión de Lacunza en el Ministerio de Hacienda no se limitó a suavizar la relación del Imperio con sus acreedores, o a conseguir cantidades modestas de capital fresco. En el “Informe” que presentó al Consejo de Ministros el 21 de mayo de 1866, Lacunza enfatizaba que “una nación como una persona, no [podía] vivir constantemente a préstamos, o a costa ajena”. Este dinero fácil, estas “aventuras financieras” no hacían más que “dar pronto alivio a una situación desesperada”, y “en casi todos los casos [producían] una agravación de los males luego que [desaparecía] su efímero y momentáneo efecto”. Criticó incluso solapadamente que la Regencia se hubiera ufanado del “estado aparentemente abundante” de la Hacienda mexicana, pagando “con regularidad los compromisos que le quedaban, cuando el gasto militar no gravitaba sobre ella ni pagaba la deuda exterior ni interior”. La trágica historia del ramo de Hacienda en México podía resumirse, según su nuevo director, en los “amargos desengaños” que surgían del divorcio entre la “gran fama de riqueza” de México y su “pobreza real”.⁴⁷

Así, los mexicanos tenían que despertar y asumir que la independencia, el orden y la seguridad costaban, y que era preciso sacrificarse para pagarlos. Era obligación de los ciudadanos suministrar al gobierno “los caudales necesarios para los gastos, pues nadie puede pensar

⁴⁶ Carta de José María Lacunza a Maximiliano, mayo 14, 1866, en AGN, fondo Segundo Imperio, v. 32, “Al Emperador”.

⁴⁷ *Ibidem*.

que la nación no deba mantenerse a sí misma, a su propio gobierno”. Era necesario fijar la suma imprescindible para sufragar los gastos públicos, y después “buscarla y cobrarla a la riqueza de todos los ciudadanos de todas las clases”. Según el presidente del Consejo, si el Imperio se comprometía a “no gastar mal un solo peso”, cumpliendo con todos sus deberes, pero racionalizando sus erogaciones y administrando el gasto con honestidad, el gasto público sería de alrededor de dieciséis millones de pesos al año, “presupuesto más económico sin duda que la mayor parte de los de la República”.⁴⁸ Lacunza exageraba en cuanto a la austeridad de su gobierno: el presupuesto elaborado por Manuel Payno en 1856 había sido de poco más de catorce millones, y el de Núñez para 1862 de apenas ocho.⁴⁹

No obstante, el manejable presupuesto de Lacunza no contemplaba el servicio de la deuda externa, en la que no había “casi economía posible sino a costa de la buena fe”: las obligaciones crediticias del Imperio multiplicaban por dos el gasto público previsto. ¿Cómo hacer para sufragar la suma de treinta millones de pesos al año, cuando el producto del “exhausto erario” mexicano no producía sino “a lo más quince millones anuales”?⁵⁰ Urgía aumentar la recaudación, y ya el Imperio había experimentado lo difícil que era hacer esto. Por su parte, Lacunza consideraba que “la contribución directa sobre propiedades” era la más productiva, presentando sobre el papel “brillantes resultados”. No obstante, ésta llevaba veinte años vigente en México y “los resultados no [habían] correspondido”. Hacía falta entonces “darle otra forma” y sobre todo —y aquí surge otra vez la fe ingenua en la reforma administrativa—, dotarla de una “nueva forma de contabilidad para hacerla efectiva”.⁵¹

Lacunza no pensaba inventar el agua tibia. En su opinión, nada había faltado a México en sus hombres de Hacienda, ni la inteligencia, ni el deseo de novedades, ni el valor para lanzarse a ellas. Lo que había faltado a todos es la duración del poder para ejecutar algún sistema, y un auxilio para vivir entretanto.⁵²

Lacunza consideraba que del gobierno imperial podían esperarse ambas cosas: fuerza, solidez y estabilidad, por un lado; por el otro,

⁴⁸ “Informe con el que el director de los negocios de Hacienda dio cuenta al Consejo de Ministros el día 21 del corriente, presentando algunos presupuestos y las leyes de contribución sobre fincas”, en *El Diario del Imperio*, mayo 28, 1866.

⁴⁹ Payno, *Cuentas*, 1980, p. 675-676.

⁵⁰ “Informe con el que el director de los negocios de Hacienda dio cuenta al Consejo de Ministros el día 21 del corriente, presentando algunos presupuestos y las leyes de contribución sobre fincas”, en *El Diario del Imperio*, mayo 28, 1866.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

liquidez, gracias sobre todo a los empréstitos europeos, y a cantidades más reducidas como las que él mismo había asegurado. Esto preveniría del recurso exasperado a medidas extraordinarias que, a lo largo del siglo, habían desbaratado todas las combinaciones hacendarias, haciendo imposible la consolidación de un sistema coherente. Si el Imperio cumplía con su acometida de garantizar un espacio de tranquilidad, de respiro, durante el cual podía ponerse la casa en orden, podrían llevarse a cabo las reformas a la contribución directa que ya habían esbozado antes Manuel Piña y Cuevas y Guillermo Prieto.

De acuerdo con los “principios” de una “ciencia” que no conocía de inclinaciones políticas, las “bases esenciales” de la propuesta de Lacunza para hacer “efectivo” el cobro de las contribuciones directas eran dos: la primera, el cobrarlas sobre los productos de la propiedad, siguiendo el clásico principio liberal de gravar las utilidades, y no el capital productivo; la segunda, el dividir “el asiento o imposición” de la contribución de su recaudación, eliminando así la corrupción, evitando que “el verdadero *debe*” quedara sujeto al criterio del recaudador.⁵³ De tal forma, la nueva ley gravaría la renta, normalmente más alta y más fija que los precios de la última venta del bien raíz, base de las antiguas contribuciones de tanto al millar, cuyas cifras a menudo estaban maleadas pues “las ventas de las fincas se hacían a menudo bajo el influjo de consideraciones que eran extrañas a su valor”. Estas consideraciones —y podemos suponer que entre ellas figuraba a menudo la voluntad de defraudar al fisco— hacían que los precios de venta escriturados fueran “muy inferiores al valor real”.⁵⁴

De este modo, la ley sobre fincas del 26 de mayo de 1866 gravaba el “producto líquido” de las fincas, a razón de la sexta parte del precio de arrendamiento para las fincas urbanas —al que se descontaba el quince por ciento si se trataba de una casa de vecindad, y si no, el diez por ciento. Las fincas rústicas pagaban la séptima parte del precio de arrendamiento. De llevar más de un año sin arrendarse, la base del gravamen era “lo que quedara a los propietarios después de los gastos de cultivo, cosecha y conservación”, manifestado por los contribuyentes mismos, aunque no podía bajar de un seis por ciento del valor de la finca.⁵⁵ La ley establecía además que todos los fundos rústicos pagaran, aparte del impuesto sobre la renta, una contribución de medio real por cada 35 112 m². En cambio, aquellos terrenos que fueran puestos para

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ “Informe con el que el director de los negocios de Hacienda dio cuenta al Consejo de Ministros el día 21 del corriente, presentando algunos presupuestos y las leyes de contribución sobre fincas”, *ibidem*.

⁵⁵ “Reglamento”, en *El Diario del Imperio*, mayo 28, junio 13, 1866.

su enajenación a disposición del Ministerio de Fomento —encargado de promover la colonización— no pagarían contribución alguna.⁵⁶

Llama la atención que Lacunza agregara esta disposición de forma casi vergonzante, sin mencionarla siquiera en el “Informe” en el que había alabado la ingeniería fiscal que prometía hacer más eficiente el cobro de las contribuciones directas. Se trataba de hecho de una medida más audaz, que pretendía establecer un incentivo fiscal para promover el fraccionamiento de la propiedad rural, y con él la creación de nuevos propietarios, y de nuevos intereses comprometidos tanto con el mantenimiento del orden como con la administración vigente. Ya en 1861, Esteban Ávila, gobernador de Aguascalientes, considerando que “la división de la propiedad se ha visto como una de las exigencias para llevar a México a su fin grandioso de su prosperidad y bienestar”,⁵⁷ había intentado imponer a la propiedad rural un impuesto proporcional ascendente, según el número de caballerías que tuviera cada propietario.⁵⁸ La tenaz resistencia de los propietarios condenó esta medida al fracaso.

De tal modo, la administración imperial recogía —ignoramos si conscientemente o no— el principio de la radical legislación hidrocálida —cuyos críticos afirmaban encarnaba “la esencia misma del comunismo”.⁵⁹ Sin embargo, la cantidad fija de medio real era menos agresiva a la concentración de la propiedad raíz que la tasa progresiva que le había asignado Ávila. La ley de 1866 ofrecía además recompensar a aquellos propietarios que decidieran apoyar los esfuerzos del gobierno imperial para distribuir la propiedad y fomentar la inmigración. Se trata de la primera ley que, a nivel nacional, intenta utilizar la presión fiscal como medio para facilitar una distribución más equitativa de la propiedad rural, mientras que procura ofrecer un paliativo a aquellos propietarios que optaran por el fraccionamiento y venta de sus tierras.

No obstante las intenciones del gobierno, la ley causó gran revuelo entre los hacendados. Lacunza reconocía que, de cierta manera, se abusaba del terrateniente, pues “de todos los bienes sociales no sólo [participaba] el propietario, sino el que privado de todo palmo de tierra vive de su profesión, de su oficio, de su trabajo”. Asumió que no había terminado la tarea, y que debía crear un sistema en que el peso de la tributación recayera, de forma más equilibrada, “sobre todas las clases

⁵⁶ Como la alcabala por traslado de dominio, etcétera, “Reglamento”, en *El Diario del Imperio*, mayo 28, junio 13, 1866.

⁵⁷ “Ley agraria de Aguascalientes”, agosto 17, 1861, en García Cantú, *Antología*, 1986, tomo II, p. 64.

⁵⁸ Así, el dueño de una caballería pagaba tres centavos de impuesto, el de dos, nueve centavos; el de un sitio (41 caballerías) \$ 25.83, y el de quinientos sitios, \$ 6 304. *Exposición*, 1861, p. 21.

⁵⁹ *Exposición*, 1861, p. 35.

de la sociedad”.⁶⁰ Los grandes propietarios no se mostraron dispuestos a esperar: consideraron que el decreto era ruinoso y vejatorio, y acusaron al Imperio de fomentar “una expropiación lenta e indefinida en perjuicio de determinada clase de la sociedad”.⁶¹ El gobierno de Maximiliano no quiso enemistarse con este “valioso elemento” de la sociedad. El 30 de julio derogaba la ley sobre fincas. Se regresaba a las viejas contribuciones, aumentándose ligeramente éstas a ocho al millar para fincas urbanas, y nueve para las rústicas. Al mismo tiempo, la cuota de la patente se multiplicaba por dos, pagando el pato comerciantes y profesionistas.⁶² José María Lacunza había abandonado la cartera de Hacienda cuatro días antes.

Conclusión

El breve desempeño de José María Lacunza al frente del ministerio pone de manifiesto muchos de los problemas que asediaron a la Hacienda pública mexicana a lo largo del siglo XIX. Rehenes de prestamistas, sujetos al servicio de créditos impagables, nuestros hacendistas no lograron organizar de forma eficiente la administración fiscal, no pudieron centralizar las rentas, no alcanzaron a liberarse de la excesiva dependencia de ingresos aduanales, y no lograron, por más que ajustaron leyes y le dieron vueltas a las reformas administrativas, vencer la resistencia de los contribuyentes para crear una base fiscal confiable. Mucho menos pudieron pensar en utilizar los impuestos como instrumentos para influir sobre el desempeño del mercado de la propiedad, como lo demuestra la efímera ley del 26 de mayo de 1866.

De esta forma, el Imperio presenta quizás la versión exacerbada de la problemática hacendaria decimonónica. En 1867, el peso de sus obligaciones, tanto al interior como al exterior, puso al régimen en una situación tan desesperada que se vio forzado a recurrir a las medidas “despóticas” e “irregulares” que tanto habían criticado los imperialistas al gobierno republicano de Benito Juárez: multas, contribuciones extraordinarias y préstamos forzosos. Así, entre enero y marzo se impusieron \$ 1525 de multas.⁶³ En febrero se decretó una contribución del uno por ciento sobre el capital, a la que se sumó otra el 30 de marzo. Se solicitaron, prácticamente cada mes entre enero y mayo, préstamos

⁶⁰ “Informe con el que el director de los negocios de Hacienda dio cuenta al Consejo de Ministros el día 21 del corriente, presentando algunos presupuestos y las leyes de contribución sobre fincas”, en *El Diario del Imperio*, mayo 28, 1866.

⁶¹ *Exposición dirigida*, 1866, p. 5, p. 11.

⁶² En *El Diario del Imperio*, agosto 2, 1866.

⁶³ Payno, *Cuentas*, 1980, p. 869.

“especial”, “reintegrable”, “de pronto reintegro”, “por cuotas diarias”.⁶⁴ La desesperación hacendaria demostraba que el fin no estaba lejos.

No obstante, si bien el Imperio pinta, con colores quizás un poco más negros, la pesadilla hacendaria de los gobiernos nacionales del primer periodo independiente, representa también un partearguas, un momento de inflexión, de cambio. Los malhadados esfuerzos del “llamado Imperio” por consolidar, arreglar y poner en vía de pago la deuda de México con las potencias europeas iban a permitir que la República Restaurada, escudada en el honor nacional, desconociera todos estos arreglos. El gobierno de Benito Juárez rompió relaciones con aquellas potencias que habían reconocido al “usurpador”, y, lógicamente, se desentendió completamente de los peliagudos compromisos que éste había adquirido. Subsecuentemente, los gobiernos de Lerdo y Díaz podrían reentablar negociaciones con las potencias acreedoras, si no desde cero, sí desde una posición menos apocada. Al final del camino, serían sobre todo los inversionistas franceses que se habían dejado seducir por los empréstitos imperiales los que cargarían con los costos económicos de la Intervención. La cuestión de la deuda continuaría siendo uno de los problemas centrales de la Hacienda mexicana, y los problemas de dependencia se acentuarían a lo largo del Porfiriato. Sin embargo, habían terminado los días en que, como escribía Manuel Payno:

El solo nombre de un barco de guerra nos llenaba de terror: el anuncio de la venida de una escuadra se consideraba una terrible calamidad, y la nota insolente de un ministro extranjero bastaba para destruir la mejor de las combinaciones hacendarias. Se creía vulgarmente que existía la independencia, y en realidad estábamos sujetos a diversas voluntades extrañas.⁶⁵

CUADRO 23

ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA IMPERIAL

Planta del Ministerio de Hacienda (30 de junio 1863)

Secretaría General

Subsecretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público

<i>Sección 1</i>	<i>Sección 2</i>	<i>Sección 3</i>	<i>Sección 4</i>	<i>Sección 5</i>	<i>Sección 6</i>
Recaudación	Deuda pública	Distribución	Cuenta general	Registro y Contencioso	Archivo, refrendata y material

⁶⁴ *Ibidem*, p. 876-898.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 915.

CUADRO 24
ESTRUCTURA DE LA HACIENDA IMPERIAL
17 de mayo de 1865

MINISTERIO		
Jefe de oficina (Subsecretario)		Gabinete (Jefe de Gabinete)
<i>Sección 1</i>	<i>Sección 2</i>	Libro de Acuerdos Personal
Leyes aduanales, procedimientos, aduanas Derechos minería Arreglo moneda Inspectores Estadística mercantil	Leyes, impuestos directos Oficinas del ramo Padrones	Audiencias, archivo Indiferente general
<i>Sección 3</i>	<i>Sección 4</i>	
Peajes, papel sellado	Deuda pública	
<i>Sección 5</i>	<i>Sección 6</i>	
Distribución y tesorería Banco de México	Cuenta general Centralizar presupuesto	
<i>Sección 7</i>	<i>Sección 8</i>	
Títulos en contra de la Nación Contencioso	Caja Central	
<i>Sección 9</i>		
Archivo. Conservación edificios nacionales Contratos de material y abastos		
JUNTA DE HACIENDA CIUDAD DE MÉXICO	JUNTAS DE HACIENDA DEPARTAMENTALES	AGENTES DEL MINISTERIO
Ministro Jefes de sección	Prefecto Administrador principal de rentas Defensor fiscal Recaudador de contribuciones directas	Prefectos políticos Inspectores especiales Aduanas Administración de rentas Recaudadores de contribuciones directas Ensayadores



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS