



Elisa Speckman Guerra

“La gestión hacendaria de José María Iglesias.  
La emergencia de la guerra y las promesas de la paz”

p. 47-74

*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](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



## LA GESTIÓN HACENDARIA DE JOSÉ MARÍA IGLESIAS LA EMERGENCIA DE LA GUERRA Y LAS PROMESAS DE LA PAZ

ELISA SPECKMAN GUERRA

Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM

José María Iglesias nació en la ciudad de México el 5 de enero de 1823. Su padre, Juan N. Iglesias, luchó en los ejércitos independentistas, por lo que estuvo preso algún tiempo. Más tarde perteneció al grupo de los yorkinos y tomó el bando de los simpatizantes del federalismo. Coronel *ad honorem* y abogado-notario, ocupó puestos relevantes en la Aduana y en el Juzgado de Hacienda de la ciudad de México. En 1833 fue nombrado regidor de la capital, para morir dos años más tarde, cuando José María Iglesias contaba con tan sólo doce años de edad. Cinco años después murió la madre, Mariana Inzáurraga, por lo que el huérfano pasó al cuidado de su tío Manuel Inzáurraga.

Si bien sus cuatro hermanos prosiguieron la carrera militar, José María Iglesias optó por la abogacía y en 1835 ingresó al Colegio de San Gregorio, para concluir sus estudios en 1842. Ahí tuvo como compañeros y amigos a Mariano Riva Palacio y a Manuel Gómez Pedraza, pero también frecuentaron las aulas de dicha institución liberales de la talla de Sebastián y Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Ramírez o Vicente Riva Palacio. En 1843, ingresó a la Academia de Jurisprudencia de la Universidad de México, en la que también se formaron muchos de los hombres que en el futuro ocuparían altos cargos públicos.

Si bien inició su desempeño profesional como profesor de San Gregorio, y más tarde fue catedrático de San Ildelfonso y del Colegio de Minería, prácticamente recién egresado emprendió su trayectoria como servidor público, pues en 1846 ocupó el cargo de quinto regidor de la ciudad de México, puesto que su padre había desempeñado trece años antes.

En 1847, durante la invasión norteamericana, José María Iglesias se trasladó a Querétaro, que era la sede del gobierno mexicano, en donde se reunió con amigos como Manuel Payno y Guillermo Prieto. Ahí fue nombrado ministro letrado del Tribunal de Guerra, además de fungir como secretario del Ejecutivo y finalmente como auditor del Ejército de Oriente. Un año después, todavía en Querétaro, participó

con destacados liberales en la redacción de *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*.

Al terminar el conflicto y a instancias del editor propietario de *El Siglo Diez y Nueve* regresó a la capital, para con el tiempo convertirse en jefe de la redacción de dicho periódico. Poco después, en 1849, inició su carrera en el ramo hacendario. Sostiene que por haber realizado desde su juventud estudios especiales en este campo, amigos suyos quisieron utilizar sus conocimientos para el servicio público y lo designaron jefe de Créditos Activos del Ministerio de Hacienda. Más tarde, en 1852, fue electo diputado suplente por el estado de Jalisco, cargo que abandonó con el fin de regresar a la Junta de Créditos. Sin embargo, fue destituido un año después, cuando Santa Anna subió al poder.

Al triunfo de la revolución de Ayutla Guillermo Prieto, a quien José María Iglesias califica como un “antiguo e íntimo amigo”, fue designado ministro de Hacienda y lo nombró jefe de la Sección Segunda. Fue refrendado en este puesto por los tres siguientes ministros: Manuel Payno, Miguel Lerdo de Tejada y José María Urquidi. Cabe señalar que el segundo le encargó la instrumentación de la ley de desamortización. Más tarde, en 1857, Ignacio Comonfort lo nombró ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Desde este puesto promovió la ley sobre obvenciones parroquiales, dictada el 11 de abril de 1857, que contemplaba la suspensión del cobro de servicios religiosos. Tras cuatro meses, a fines de mayo, se le encargó el Ministerio de Hacienda, que dirigió hasta mediados de septiembre del mismo año, cuando renunció al restablecerse el orden constitucional pues, según Iglesias, quiso dejar al presidente Ignacio Comonfort en libertad para integrar su nuevo gabinete. En ese mismo año fue elegido magistrado de la Suprema Corte de Justicia y al ocupar el cargo tuvo oportunidad de conocer personalmente a Benito Juárez, quien era presidente de la corporación.

Durante la llamada Guerra de Reforma renunció a su puesto e incluso abandonó su labor como abogado pues, según consigna, no deseaba litigar en los tribunales conservadores.

Al triunfo liberal regresó a la vida pública. En cuanto Jesús González Ortega entró a la capital fue nombrado administrador general de Rentas y procedió a la reorganización de las oficinas fiscales. Días después Melchor Ocampo se encargó del Ministerio de Hacienda y lo nombró jefe de la Oficina de Desamortización. Más tarde, Guillermo Prieto suplió a Ocampo y lo nombró oficial mayor. En abril, cuando Prieto dejó el ministerio, volvió a ocupar el cargo de administrador de la Aduana de México, en el cual permaneció hasta mayo de 1863.

Durante la intervención acompañó al presidente Benito Juárez en su exilio y éste lo nombró ministro de Justicia, Fomento e Instrucción Pública. Más tarde, el 12 de enero de 1864 y ante la renuncia de Higinio Núñez, fue nombrado ministro de Hacienda, pero conservó su anterior ministerio. Dirigió el Ministerio de Hacienda desde enero de 1864 hasta fines de 1867 cuando, en sus propias palabras, renunció en atención a su salud, pues su estado físico se había visto mermado por las excesivas jornadas de trabajo y deseaba “buscar en el descanso el remedio a sus males”.<sup>1</sup>

En 1868 se reintegró al servicio público, esta vez como integrante del cuerpo legislativo. Sin embargo no abandonó los asuntos hacendarios, siendo nombrado presidente de la Primera Comisión de Hacienda. Meses después fue designado ministro de Gobernación y un año después ministro de Justicia. En 1871 renunció al gabinete. Afirma que lo hizo pues sólo así podía conservarse neutral en la contienda electoral, ya que estaba unido por amistad con los dos contrincantes a la presidencia, a saber, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada.<sup>2</sup> Ocupó entonces el cargo de administrador de Rentas del Distrito Federal. A la muerte de Juárez fue elegido para sustituir a Lerdo de Tejada como presidente de la Suprema Corte, cargo que ejerció entre 1873 y 1876. Contendió en las elecciones para ocupar la presidencia en 1876 y, al triunfo de Lerdo de Tejada, se opuso a la reelección y tomó las armas. Sin embargo, vencido en el campo de batalla por Porfirio Díaz, debió salir del país y exiliarse en Estados Unidos. En octubre de 1877 regresó a México pero se mantuvo alejado de la vida política hasta su muerte, acaecida el 17 de diciembre de 1891.<sup>3</sup>

Como puede observarse, José María Iglesias siguió en el servicio público la trayectoria de su padre. Por otro lado, desde temprana edad sostuvo amistad con muchos de los hombres que ocuparían altos escaños en los gobiernos liberales, entre ellos Manuel Payno, Guillermo Prieto y los propios Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. Las relaciones que heredó de su padre más los lazos propios, sumados a su convicción por las propuestas del liberalismo y a su militancia dentro de la lucha liberal, y más tarde republicana, seguramente le valieron el ser considerado para ocupar puestos públicos de alto nivel. Si a ello aunamos sus estudios en torno al ramo hacendario y una larga

<sup>1</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 48.

<sup>2</sup> Iglesias, *Autobiografía*, 1893, p. 54.

<sup>3</sup> Los datos biográficos fueron tomados de la autobiografía de José María Iglesias (Iglesias, *Autobiografía*, 1893, p. 54), así como de los estudios hechos por Javier Moctezuma Barragán y Antonia Pi-Suñer Llorens (Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, 1994, y *Cuestiones constitucionales*, 1996; y Pi-Suñer Llorens, “Semblanza biográfica de Don José María Iglesias”, 1991).

experiencia en este campo, se puede entender porqué en dos ocasiones llegó a dirigir el Ministerio de Hacienda.

El presente trabajo se dedica a analizar su actuación en estas dos oportunidades, buscando establecer tanto su proyecto como su práctica.

En cuanto a lo primero, en la segunda ocasión en que José María Iglesias asumió la dirección del ministerio y tras el triunfo republicano, redactó un documento que sintetizaba su proyecto hacendario. El plan incluía cuatro aspectos: en primer lugar, “proceder y hacer que se procediera con pureza en la recaudación y distribución de los fondos públicos”. Los dos siguientes puntos se relacionan con los ingresos. Proyectaba no reducir las entradas del erario e incluso elevarlas, pero “sin imponer a los contribuyentes gravámenes indispensables ni consentir desigualdades injustas”. Además, subrayaba la necesidad de oponerse a que los ingresos fiscales sufrieran desfalcos por parte de autoridades locales o jefes militares. Por último, en lo tocante a los egresos, deseaba economizar gastos y fijar reglas precisas para la amortización de la deuda.<sup>4</sup>

El plan presenta aspectos que recogen la idea de los liberales en el plano de la economía, por ejemplo, restringir los impuestos y, para no mermar los ingresos, cuidar que los derechos existentes se recaudaran íntegros, así como terminar con prácticas como el contrabando. O bien, controlar los egresos y economizar los gastos públicos.<sup>5</sup> Asimismo, opta por la igualdad tributaria en lugar de una tasación diferenciada para diversos grupos.<sup>6</sup> Sin embargo, cabe señalar que no menciona un principio muy caro a los liberales, a saber, sustituir por impuestos directos los derechos sobre el consumo y terminar con las alcabalas o los aranceles, para así garantizar la libre circulación de bienes.<sup>7</sup> Por

<sup>4</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 70 y 72; y *Autobiografía*, 1893, p. 47-48.

<sup>5</sup> Esta intención fue compartida por muchos funcionarios de la época, entre ellos, el propio Benito Juárez quien, en el informe presentado en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el día 9 de mayo de 1861, afirmó: “estrictas economías, buena fe y severidad en la distribución de los fondos públicos son indispensables para crear el erario nacional”, *La Hacienda pública de México*, 1951, p. 127.

<sup>6</sup> Para las ideas del liberalismo económico véase Carmagnani, “El liberalismo, los impuestos internos”, 1989, p. 473-475.

<sup>7</sup> Para ejemplificar esta omisión podemos contrastar su propuesta con la del propio Benito Juárez, quien contempla los mismos aspectos que José María Iglesias, pero incluyendo la cuestión de los impuestos indirectos. En el discurso que pronunció al jurar como presidente propietario, el día 15 de junio de 1861, se refirió al saneamiento del erario en los siguientes términos: “Este mal necesita un remedio pronto y radical; ese remedio difícil, pero posible, debe sacarse de la reducción de aranceles, del establecimiento de contribuciones directas y supresión de alcabalas, de la reorganización de otras rentas federales, de la consolidación de la deuda pública, de la moralidad y economía en el régimen hacendario, de la reducción de casi todas las oficinas y supresión de algunas, y del castigo eficaz del peculado y de cualesquiera otros abusos en el manejo de caudales”, en *La Hacienda pública de México*, 1951, p. 129.

otro lado, el plan de José María Iglesias refleja la lucha del poder federal por imponer su autoridad y someter a los poderes regionales; a ello responde el anhelo de lograr autoridad coercitiva para la recaudación de los impuestos pertenecientes a la Federación y de contar con agentes fiscales, sin tener que delegar la tarea en jefes políticos y militares, que muchas veces no canalizaban los recursos obtenidos. Finalmente, presenta puntos de continuidad con los planes de los ministros que lo antecedieron, como Guillermo Prieto y Manuel Payno, por ejemplo, la preocupación por el arreglo y la amortización de la deuda pública.

En este punto cabría preguntarse ¿el proyecto de Iglesias se llevó a la práctica? No en todo momento ni en todos los aspectos pudo aplicar sus ideas, pues su gestión estuvo en gran medida dictada por las circunstancias que vivía el país y las posibilidades que éstas le brindaban. Como ministro de Hacienda le tocaron algunos meses de paz, pero la mayor parte del tiempo actuó en medio de la guerra civil desatada a raíz de la intervención francesa y del experimento imperial. En los años de conflicto su gestión se caracteriza por la desesperada necesidad de obtener fondos económicos en medio de una situación lamentable, pues los republicanos controlaban tan sólo una pequeña porción del territorio nacional, de las aduanas fronterizas y de las marítimas; además de que no contaban con la posibilidad de ejercer coacción para el cobro de impuestos y debieron delegar la autoridad fiscal entre los dirigentes políticos o militares que les eran fieles. A la urgencia de recursos, y no a un proyecto de largo alcance, respondieron las medidas adoptadas en esta etapa crítica. Diferentes resultan sus mandatos en el periodo de paz pues, a pesar de ser muy breves, le brindaron más oportunidades para llevar su plan a la práctica. Además, su estudio nos permite formarnos una idea más global de la idea de José María Iglesias en torno a cómo debía funcionar el ministerio y a la política hacendaria que debía adoptarse.

Por ello el trabajo se divide en dos secciones. La primera se dedica al estudio de la gestión de José María Iglesias durante el periodo de guerra civil (entre enero de 1864 y julio de 1867), y el segundo da cuenta de su labor en los meses de paz (mayo-septiembre de 1857 y julio-diciembre de 1867).

#### LA EMERGENCIA DE LA GUERRA

Afirma José María Iglesias que cuando por segunda ocasión asumió la dirección del Ministerio de Hacienda, en enero de 1864, “atravesas-

ba la República el periodo más crítico de su existencia”.<sup>8</sup> El gobierno republicano había tenido que abandonar la capital y estaba refugiado en San Luis Potosí. Las tropas francesas no sólo ocupaban la ciudad de México sino gran parte de la República y de sus aduanas, amenazando incluso el refugio de la camarilla presidencial. Por ello, en palabras de Iglesias, la hacienda pública “estaba totalmente desquiciada”. También, por esta causa, debió optar por posponer el arreglo del ramo y centrarse en la recaudación de fondos para la guerra.<sup>9</sup>

Los egresos estaban constituidos por el pago de los gastos del gabinete, pero sobre todo por los de la guerra, tales como salarios de soldados, armas, alimentos y uniformes.

Para obtener ingresos se contaba con dos vías: buscar recursos en el extranjero u obtenerlos en el territorio controlado por el gobierno liberal. El primer camino no era nuevo. Desde la consumación de la independencia los gobiernos mexicanos habían obtenido importantes entradas del exterior y con ello habían cubierto el déficit hacendario que aquejaba al erario. La falta de recursos respondía al hecho de que sus ingresos descansaban casi exclusivamente en las aduanas, ya que el resto de los impuestos pertenecía a los estados. Sin embargo, a partir de la suspensión de pagos, en 1828, el gobierno tuvo dificultades para obtener nuevos préstamos en Europa y se debieron buscar fondos en el interior. Como garantía de ambas deudas se hipotecaron gran parte de los impuestos, sobre todo aduanales, hecho que agravó aún más la situación financiera del gobierno federal, pues sus ingresos se vieron sumamente mermados.<sup>10</sup> Por ello, en las décadas siguientes se buscó cubrir el déficit recurriendo a otros ingresos extraordinarios, sobre todo, los bienes de la Iglesia.<sup>11</sup> Sin embargo, dada la emergencia que enfrentaban y la imposibilidad de acceder a otros ingresos extraordinarios, tanto Benito Juárez como su ministro de Hacienda optaron por la vieja vía, conscientes de que la “satisfacción de las exigencias

<sup>8</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 1.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> En la primera etapa, 1820-1840, se determinaron los impuestos pertenecientes a la Federación y a los estados. La ley del 4 de agosto de 1824 dejó al Estado federal los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de la pólvora de detonación, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los territorios de Tlaxcala y Baja California. Por su parte, los gobiernos de los estados se quedaron con alcabalas, derechos de amonedación y las viejas rentas eclesiásticas. Pero debían entregar a las cajas de la Federación un importe mensual, denominado contingente, calculado sobre la presunta riqueza del estado. El contingente no llegó a las arcas de la Federación y ante el progresivo decaimiento de los derechos aduaneros, los recursos ordinarios no eran suficientes para cubrir los gastos, Carmagnani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, 1998, p. 139 y 142; y Ludlow y Marichal, “La deuda pública en México en el siglo XIX”, 1998, p. 9 y 11.

<sup>11</sup> Carmagnani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, 1998, p. 149.

inmediatas” los estaba llevando a “gravar el porvenir.”<sup>12</sup> A pesar de su determinación, las diligencias hechas por el gobierno republicano no tuvieron éxito. Apunta el ministro que los comisionados nombrados para el negocio, “lejos de cumplir satisfactoriamente con el honroso encargo”, “no sirvieron sino para ocasionar disgustos y dificultades”, obteniéndose sumamente poco.<sup>13</sup>

Por tanto, la esperanza de recursos descansaba en los ingresos obtenidos del interior. En lo tocante a los ingresos ordinarios, la recaudación se enfrentaba a dos problemas: en primer lugar, a falta de poder coercitivo e incluso de agentes fiscales, se debió delegar la función en los dirigentes nombrados por el gobierno republicano o electos en el periodo anterior a la intervención y cuyo territorio no había sido ocupado. Pero, además, se debía confiar en que los fondos obtenidos fueran realmente remitidos al gobierno republicano. En segundo lugar, cada vez eran menos las zonas ocupadas por los aliados del gobierno juarista.

En cuanto a la primera cuestión, como hemos apuntado, la tarea fiscal se delegó en gobernadores y jefes militares “liberales”.<sup>14</sup> Sin embargo, no siempre los delegados remitían los fondos pertenecientes al erario federal. Caso extremo es el problema habido con Santiago Vidaurri, gobernador de los estados de Nuevo León y Coahuila.<sup>15</sup> Narra José María Iglesias que pocos meses después de asumir la cartera:

agotadas las escasas fuentes de recursos con que se había estado atendiendo últimamente a los gastos más urgentes de la administración pública, se hizo indispensable poner término a la libertad con que Vidaurri había estado disponiendo, muchos años ha, de las rentas federales, sin que jamás se haya sabido siquiera la inversión que les ha dado.<sup>16</sup>

Con este fin, el día 20 de enero de 1864, se dictó una orden sobre la recuperación de las rentas federales. En lugar de contestar de oficio, Santiago Vidaurri mandó una carta a José María Iglesias diciéndole que no podía entregar las “rentas generales”, pues ello ocasionaría la ruina del estado. Éste le mandó una comunicación en que repetía la disposición del presidente y donde lo conminaba a contestar de forma oficial. En esos días se suscitó un incidente, el administrador de la

<sup>12</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 1-2.

<sup>15</sup> Este episodio es consignado con detalle por el propio José María Iglesias en sus *Revistas históricas sobre la intervención francesa* (Iglesias, *Revistas históricas*, 1991, p. 203-209), así como en la obra *México a través de los siglos*, Vigil, “La Reforma”, p. 628-631.

<sup>16</sup> Iglesias, *Revistas históricas*, 1991, p. 203.

aduana de Piedras Negras se negó a obedecer la disposición de Juárez diciendo que lo hacía por orden expresa del gobernador. Ante ello se envió una nueva comunicación a Vidaurri en la cual se le preguntaba “si en efecto se había atrevido a preceptuar formalmente la desobediencia a la autoridad suprema, que era la única competente en materia de aduanas fronterizas”.<sup>17</sup> La contestación del gobernador llegó en dos formas, un oficio y una carta, pero en ambas se negaba a obedecer. Además, publicó en el boletín oficial una invitación a los habitantes del estado para desobedecer las disposiciones del gobierno.<sup>18</sup> Benito Juárez debió recurrir a la fuerza militar para ocupar Monterrey, obligar al gobernador a dejar la gubernatura y obtener el control de las aduanas de Nuevo León y Coahuila.

Por otro lado, cada vez eran menos los territorios y las aduanas ocupadas por el gobierno juarista. Al momento en que José María Iglesias se hizo cargo del ministerio los republicanos controlaban los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nuevo León-Coahuila, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas; además de aduanas en el Golfo (Matamoros, Tuxpan, Costa de Sotavento, Sisal, Campeche, Isla del Carmen) y en el Pacífico (Istmo de Tehuantepec, San Blas, Manzanillo, Mazatlán, Guaymas); así como las fronterizas de Mier, Camargo y Piedras Negras.<sup>19</sup> En la etapa en que controlaban las aduanas de Piedras Negras y del puerto de Matamoros —tras arrebatárselas a Vidaurri—, las dificultades hacendarias fueron menores. Consigna Iglesias que siendo de prin-

<sup>17</sup> Vigil, *México a través de los siglos*, p. 628.

<sup>18</sup> Éste no era el primer problema que los presidentes, primero Ignacio Comonfort y después Benito Juárez, tuvieron con Santiago Vidaurri, héroe de la Revolución de Ayutla. Todo empezó en 1856, cuando Vidaurri, que era gobernador de Nuevo León, declaró la anexión de Coahuila. Más tarde surgieron desacuerdos en torno a la distribución del producto de los impuestos aduanales: en mayo de 1862, Benito Juárez dispuso que se anulara la disposición dada por Vidaurri y por la cual se cobraba por derecho de tránsito un 25 % sobre lo que pagaban por importación. Ello pues el 20 de agosto de 1862 se había dispuesto que el derecho de tránsito fuera cobrado por la aduana marítima y fronteriza de Matamoros. Así, se efectuaba un recargo indebido a los bienes que se internaban con el carácter de reexportables, *Orden del Ministerio de Hacienda. Declara nula la disposición dictada por el gobierno de Nuevo León, sobre pago de 25 % de derecho de tránsito. Mayo 14 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5952, p. 684-685. Días después se publicó una resolución tomada por el Ministerio de Hacienda en torno a los impuestos que debían cobrarse por el algodón que entraba por la aduana de Piedras Negras, siendo mayor para el producto que se destinaria a la exportación y menor para el que se internaría en el país para uso de las fábricas nacionales, *Comunicación de la Tesorería general de la nación. Publica la resolución del Ministerio de Hacienda sobre pago de derecho del algodón. Mayo 17 de 1864*, en Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5953, p. 685.

<sup>19</sup> La información relativa al avance territorial de los imperialistas se tomó del volumen elaborado por José María Vigil dentro de la obra *México a través de los siglos*, Vigil, *México a través de los siglos*, [s.f.], y la concerniente a las aduanas marítimas y fronterizas del texto de Manuel Payno intitulado *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos el tiempo de la intervención francesa y el imperio 1861-1867*, Payno, *Cuentas*, 1868.

principal importancia la de Matamoros a consecuencia de la lucha interna que sostenían los Estados Unidos, resultaba esencial percibir íntegros sus ingresos y para ello era necesario terminar con una práctica común: las rebajas en las tarifas. Con el fin de asegurar que las autoridades militares que estaban en control del puerto no cometieran este error, se trasladó al lugar, en donde permaneció por veinte días.<sup>20</sup> Además, para regular el funcionamiento de la aduana, en mayo de 1864 se dictaron diversas prevenciones sobre trámites relativos a la llegada de buques.<sup>21</sup>

Sin embargo, para fines de 1864, los republicanos habían perdido estados como Durango, Nuevo León, Coahuila, Sinaloa y parte de Tamaulipas. En el Golfo sólo contaban con la Costa de Sotavento y en el Pacífico con el Istmo de Tehuantepec y Guaymas, sin controlar ninguna aduana terrestre. Con ello, la hacienda pública quedó completamente desprotegida.<sup>22</sup>

En ambos casos —ya sea cuando se contaba con algunas aduanas o más aún, cuando se carecía de ellas— los ingresos ordinarios no bastaban para cubrir los gastos del gobierno federal. Por ello se debió recurrir a recursos extraordinarios. La primera vía fueron los préstamos forzosos. A principios de agosto de 1864 se expidió un decreto en que se impuso una contribución general sobre capitales de cinco mil pesos en adelante. La medida se dirigía a los estados controlados por los republicanos, debiendo Nuevo León aportar un total de cinco mil pesos, Coahuila de treinta mil y Tamaulipas de cincuenta mil; serían los gobernadores los encargados de distribuir la cantidad asignada a cada individuo. Asimismo, se facultó a los gobernadores de los estados no invadidos por el enemigo a decretar la misma ley, pero no se fijó el monto total de las contribuciones.<sup>23</sup> La medida no tuvo el éxito esperado. Consigna José María Iglesias que en la ciudad de Monterrey sólo se consiguió la mitad de la suma, pues fue invadida por los ejércitos franceses, y que en los otros estados el decreto ni siquiera se publicó.<sup>24</sup> A pesar de que la imposibilidad coercitiva del gobierno juarista no le

<sup>20</sup> Iglesias, *Autobiografía*, 1893, p. 36-37.

<sup>21</sup> *Comunicación de la Secretaría de Hacienda. Contiene varias prevenciones para el despacho de los buques que arriben al puerto de Matamoros. Mayo 3 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5949, p. 681-682.

<sup>22</sup> Vigil, *México a través de los siglos*, [s.f.], y Payno, *Cuentas*, 1868.

<sup>23</sup> Los contribuyentes deberían pagar la mitad de la cuota a los ocho días y el resto a los quince. Al hacerlo se les entregarían certificados que serían admitidos en un 25 % de las contribuciones directas e indirectas que se causaran en la oficina de la Federación. A los causantes que no entregaran su cuota en el plazo señalado se les recargaría un 25 % y no tendrían derecho a reembolso, *Decreto del gobierno. Impone una contribución sobre capitales de 5,000 pesos en adelante. Agosto 2 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5963, p. 690-691.

<sup>24</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 2.

permitía hacer efectivas medidas de este tipo, el recurso no fue abandonado y en marzo de 1865 se impuso en el estado de Chihuahua una contribución de \$25 000.00 mensuales, repartidos en diversos cantones.<sup>25</sup>

Con el paso del tiempo, las medidas que buscaban obtener recursos extraordinarios tenían validez sobre un territorio más restringido. Fue en Chihuahua, estado que el gobierno republicano controló hasta mediados de 1865 y en el que permaneció por más tiempo, donde se promulgó un mayor número de leyes que recurrían a “arbitrios extraordinarios” con el fin de captar recursos. En primer lugar, en un decreto dictado en noviembre de 1864, Benito Juárez revalidó todas las enajenaciones de bienes nacionalizados y exigió a los adjudicatarios un pago del cuatro por ciento sobre el valor de la propiedad, bajo amenaza de embargo por parte de la jefatura de Hacienda y las administraciones de rentas del estado.<sup>26</sup> Un mes más tarde, dado que la Junta de Caridad de Hidalgo del Parral no había enviado información sobre la inversión de sus fondos en los últimos diez años, se dispuso arrebatárselos el capital que la junta había estado administrando con el fin de ocuparlo “para las atenciones más urgentes de la defensa nacional”.<sup>27</sup>

Sin embargo, también se hicieron concesiones a las autoridades y a los particulares. Como apunta Iglesias, en conformidad “a la promesa que se hizo al gobierno” del estado, se ratificaron las concesiones de terrenos baldíos.<sup>28</sup> Por otro lado, buscando que los recursos no

<sup>25</sup> Para repartir la asignación cantonal entre las municipalidades se integraría una junta compuesta por el jefe político, el presidente del ayuntamiento de la cabecera del cantón y tres personas nombradas por el jefe político. Una vez formada esta comisión, se nombraría otra en cada municipalidad, que procedería a la asignación personal de las cuotas a cada causante. Los causantes que se sintieran agraviados por la asignación podrían recurrir a la junta del cantón, que serviría de revisora y cuyo fallo se ejecutaría sin ulterior recurso. Los causantes que no entregaran sus cuotas quedarían obligados a pagar el doble. Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 3, y *Decreto de gobierno. Se impone una contribución en el Estado de Chihuahua. Marzo 7 de 1865*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5978, p. 703-704.

<sup>26</sup> *Decreto del gobierno. Se revalidan las adjudicaciones o enajenaciones de bienes nacionalizados, hechas en el estado de Coahuila. Noviembre 12 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5966, p. 692-693, e Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 2; y *Comunicación del Ministerio de hacienda. Prevenciones para el cumplimiento del decreto anterior. Noviembre 15 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5967, p. 693-694.

<sup>27</sup> La redención de capitales debía efectuarse de la siguiente forma: los capitales de plazo cumplido se redimirían con tres quintas partes en dinero y dos quintas en bonos de la deuda nacional consolidada o en créditos contra el erario federal; los no cumplidos, con dos quintas partes en dinero y tres quintas partes en bonos o créditos contra el erario federal; los réditos insolutos se acumularían al capital para ser comprendidos en la redención. Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 3, y *Orden de la Secretaría de Hacienda. Se ocupa el fondo que administraba la junta de caridad de Hidalgo del Parral. Diciembre 3 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5972, p. 696-697.

<sup>28</sup> *Comunicación de la Secretaría de Hacienda. Se ratifican las concesiones de terrenos baldíos, hechas en el estado de Chihuahua. Noviembre 23 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5970, p. 696.

siempre se obtuvieran de los bolsillos de los contribuyentes, se recurrió a otro mecanismo extraordinario, la acuñación de moneda, calificada por el presidente como “el medio menos oneroso de proporcionarse los recursos necesarios para los gastos públicos”.<sup>29</sup> En tres disposiciones, dictadas en enero, marzo y julio de 1865, se dispuso la acuñación de \$160 000.00<sup>30</sup> Cabe señalar que en la última de ellas se decidió que el producto libre de esta cantidad se hipotecaría y se consignaría al pago de los préstamos forzosos. Así, un comisionado distribuiría la cantidad libre que se fuera acuñando diariamente entre los prestamistas, atendiendo proporcionalmente a la cantidad prestada por cada uno de ellos hasta la completa extinción de la deuda.<sup>31</sup>

En los últimos meses de 1865 y la primera mitad de 1866 la labor legislativa en el plano hacendario quedó suspendida. En ese periodo no se tomaron disposiciones relativas al plano fiscal, hecho que resulta comprensible si consideramos que el gobierno juarista prácticamente no tenía control sobre territorio o aduanas. Por ejemplo, en los meses más críticos, alrededor de julio a septiembre de 1865, sólo tenía dominio sobre parte de Chihuahua, la Costa de Sotavento (centro de acción republicana) y las aduanas fronterizas de Mier y de Camargo.<sup>32</sup>

La labor hacendaria se reanudó a fines de 1866, cuando se había recuperado gran parte del territorio nacional.<sup>33</sup> Como afirma el propio Iglesias, cuando “la enmarañada situación política comenzó a desenredarse” y “vislumbrándose ya como seguro el triunfo definitivo del gobierno republicano, pudo ya pensarse en la reorganización de la administración pública”.<sup>34</sup> Las medidas adoptadas, por estar decretadas

<sup>29</sup> *Decreto del gobierno. Manda acuñar 60 000 pesos de moneda de cobre en la casa de moneda de Chihuahua. Julio 29 de 1865*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5986, p. 715-716.

<sup>30</sup> *Decreto del gobierno. Manda acuñar 60 000 pesos de moneda de cobre. Enero 1ero de 1865*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5973, p. 697-698; *Decreto del gobierno. Manda acuñar en la casa de moneda de Chihuahua 40 000 pesos de monedas de cobre. Marzo 7 de 1865*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5979, p. 705; y *Decreto del gobierno. Manda acuñar 60 000 pesos de moneda de cobre en la casa de moneda de Chihuahua. Julio 29 de 1865*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5986, p. 715-716.

<sup>31</sup> *Decreto del gobierno. Manda acuñar 60 000 pesos de moneda de cobre en la casa de moneda de Chihuahua. Julio 29 de 1865*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5986, p. 715-716.

<sup>32</sup> Vigil, *México a través de los siglos* [s.f.], y Payno, *Cuentas*, 1868.

<sup>33</sup> Para ese momento se tenía dominio sobre Chihuahua, Durango, Nuevo León-Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa, Zacatecas, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Durango, Estado de México. Y se habían recuperado las aduanas de Campeche, Isla del Carmen, Guaymas, Istmo de Tehuantepec, Manzanillo, Matamoros, Mazatlán, Sisal, Tabasco, Tampico, Tuxpan. Así como el puesto fronterizo de Piedras Negras, Vigil, *México a través de los siglos*, [s.f.], y Payno, *Cuentas*, 1868.

<sup>34</sup> Iglesias, *Autobiografía*, 1893, p. 37-38.

con la esperanza de que el triunfo garantizaría su adopción y pensadas a largo plazo, forman parte ya de un proyecto global que se tratará en el inciso siguiente: la gestión en la época de paz.

### LAS POSIBILIDADES DE LA PAZ

En esta sección se tratarán dos gestiones, la primera abarca algunos meses del año de 1857, entre mayo y septiembre; mientras que la segunda contempla los meses de recuperación de los republicanos en el campo de batalla, en los cuales se inicia la reestructuración hacendaria, así como los que siguieron al triunfo sobre los imperialistas y hasta la renuncia de Iglesias; por tanto, incluye de fines de 1866 a julio de 1867.

Dividiremos la exposición en torno a los problemas o los debates principales de la Hacienda pública en aquella etapa: la organización del ministerio; el equilibrio de fuerzas entre la federación y los estados y los recursos destinados a la primera; los gastos del gobierno federal, y el proyecto fiscal.

#### *La reorganización de las oficinas fiscales*

El primero de los puntos planteados en su proyecto, a saber, “proceder con pureza en la recaudación y distribución de los fondos públicos”, exigía una reorganización del Ministerio de Hacienda. Según el plan expedido en agosto de 1867, se centralizó el control sobre las oficinas y se suprimieron algunas con el fin de evitar la duplicidad de funciones.<sup>35</sup> También se expidió un reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del gobierno,<sup>36</sup> y medidas que contemplaban los requisitos que debían observar los documentos expedidos en este ramo.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 13-17 y 1893, p. 40-41; *Ministerio de Hacienda. Decreto. Reforma las plantas del Ministerio y de la Tesorería general. Agosto 6 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6024, p. 37-40.

<sup>36</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 18-19 y 1983, p. 4, y *Ministerio de Hacienda. Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del gobierno. Diciembre 1ero de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6180, p. 177-192.

<sup>37</sup> Entre ellas las siguientes: *Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que las jefaturas de Hacienda remitan cada mes noticia de los productos de las rentas federales. Agosto 24 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6089, p. 69-70; *Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que las oficinas de Hacienda remitan su corte de caja a la contaduría mayor. Septiembre 24 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6118, p. 84; *Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que las jefaturas de Hacienda sitúen mensualmente en la Tesorería general la existencia en numerario que tengan. Septiembre 28 de 1867*,

*Los recursos destinados al erario federal o el equilibrio de fuerzas entre la federación y los estados*

Como se dijo anteriormente, en la década de los veinte se determinaron los impuestos pertenecientes a la Federación y a los estados. Básicamente al erario federal tocan las aduanas, los bienes nacionales y las rentas sobre el Distrito Federal y los territorios.<sup>38</sup> Sostiene Marcello Carmagnani que los ingresos obtenidos del territorio bajo control implicaban aproximadamente el uno por ciento del total, por lo que el erario federal descansaba básicamente en las aduanas. Continúa diciendo el autor que, con ello, el Estado federal quedó reducido a la pauperización, hecho que explica a partir de la resistencia de los estamentos propietarios a ceder recursos y de su intención de bloquear el funcionamiento del poder central. El Estado no pudo remediar tal situación en la siguiente veintena, que corre entre 1840 y 1860.<sup>39</sup> Consideran Leonor Ludlow y Carlos Marichal que, en este contexto, “no fue extraño que casi inmediatamente apareciera un fuerte déficit en las cuentas del erario federal, debido fundamentalmente al fuerte gasto militar en el ejército y una pequeña pero costosa marina armada”.<sup>40</sup>

Por tanto, en su esfuerzo por sanear las finanzas públicas y terminar con el déficit crónico que afectaba al erario federal, José María Iglesias debió enfrentarse al problema de la delimitación y del cobro de los ingresos destinados al erario federal.

Durante su primera gestión se llegó a soluciones de compromiso. Así, en junio de 1857 se estableció una contribución al tabaco en rama, cernido y labrado. Los derechos se dividieron entre Hacienda federal y estatales. A la primera correspondía lo obtenido por la venta de un pase o guía que debía acompañar al producto en su paso por las aduanas y a las segundas el pago que se hacía cuando el tabaco llegaba a su destino final.<sup>41</sup>

Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6123, p. 86; *Ministerio de Hacienda. Circular. Mandó que las comunicaciones oficiales lleven al margen el extracto de su contenido. Noviembre 28 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6172, p. 166; *Ministerio de Hacienda. Decreto. Establece en el ministerio una sección directiva de contabilidad. Diciembre 1ero de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6181, p. 192-193; *Ministerio de Hacienda. Circular. Que en toda comunicación al ministerio se exprese la sección por cuyo conducto se gira el negocio que se trata. Diciembre 27 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6207, p. 222-223.

<sup>38</sup> Carmagnani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, 1998, p. 139; y Ludlow y Marichal, “La deuda pública en México en el siglo XIX”, 1998, p. 9.

<sup>39</sup> Carmagnani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, 1998.

<sup>40</sup> Ludlow y Marichal, “La deuda pública en México en el siglo XIX”, 1998, p. 9.

<sup>41</sup> *Decreto del gobierno. Establece una contribución al tabaco. Junio 6 de 1857*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. VIII, Medida número 4943, p. 489-491.

Sin embargo, en 1857 se expidió una ley que clasificaba las rentas de forma definitiva. Al erario federal correspondían, básicamente, las rentas obtenidas en el Distrito Federal y territorios, así como los impuestos aduanales y la mitad del contrarregistro que pagaban los efectos extranjeros; los derechos sobre la circulación y casas de moneda; los derechos sobre las escribanías; un tres por ciento sobre oro y plata; los derechos sobre tierras baldías, salinas, neveras, azufreras, guaneras, pesca; los derechos sobre la extracción de madera; la mitad del derecho de traslación de dominio; el quince por ciento sobre amortización de bienes eclesiásticos, y los derechos sobre el tabaco, papel sellado, lotería, correo. Los estados, que se quedaban con ingresos tan importantes como aduanas y caminos internos, y una serie de impuestos directos e indirectos, debían entregar un contingente correspondiente al veinte por ciento de sus rentas.<sup>42</sup>

El Gobierno federal no contó, en esa etapa, con suficiente fuerza para lograr un acuerdo más provechoso, ni siquiera tuvo la posibilidad de hacerlo respetar. Se queja Miguel Lerdo de Tejada que los gobiernos estatales se quedaban con gran parte de las rentas federales, por ejemplo, el contrarregistro.<sup>43</sup> Diez años después la situación no se había resuelto. Debilitado por los años de la guerra civil, el poder central tuvo nuevamente que ceder, sacrificando sus ingresos. Así, en septiembre de 1867 se estableció que el derecho de contrarregistro se seguiría cobrando en las aduanas y una parte se destinara a los estados, aunque una ley dictada al respecto había considerado que este derecho, impuesto a las mercancías extranjeras, debía corresponder exclusivamente a la Federación.<sup>44</sup>

Por tanto, bajo las gestiones de José María Iglesias, no se logró terminar con la tendencia que privaba en el primer medio siglo de vida independiente, tocando al erario federal ingresos que no bastaban para cubrir los gastos.

<sup>42</sup> A los estados correspondían, en resumen, la mitad de los derechos de contrarregistro; la mitad del derecho de traslación de dominio; productos de arrendamientos y ventas de agua; producto de licencias para construcciones; las alcabalas y el derecho de peaje en los caminos interiores; la contribución sobre objetos de lujo; impuestos sobre carros, coches y caballos; impuestos a juegos permitidos y diversiones públicas; la contribución directa a la propiedad raíz; la contribución sobre profesiones y ejercicios lucrativos; multas a las faltas que no fueran de policía; herencias vacantes y derecho sobre las transversales, *Decreto del gobierno. Ley de clasificación de rentas. Septiembre 12 de 1857*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. VIII, Medida número 4989, p. 621-625.

<sup>43</sup> Lerdo de Tejada, *Memoria*, 1857.

<sup>44</sup> *Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que el derecho de contrarregistro se pague como antes estaba establecido, derogándose la circular de 9 de agosto último. Septiembre 18 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6111, p. 81; y *Ministerio de hacienda. Circular. Dispone que las aduanas al liquidar derecho de contrarregistro, separen el 10 % para los Estados. Octubre 9 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6129, p. 94-95.

*Los gastos de la administración pública o el destino de los ingresos*

Según la ley de clasificación de rentas, tocaba al erario federal hacerse cargo, entre otras cosas, de pagar los réditos y amortizar la deuda interior y exterior y gastos como el pago del ejército, guardia nacional y de seguridad pública; del fomento y mantenimiento de vías de comunicación; de pensiones que corresponden al erario general; de la beneficencia e instrucción pública que no debían dotarse por estados o municipalidades, además de los gastos derivados de la administración pública del Distrito Federal y territorios.<sup>45</sup>

Empezaremos por los gastos y pago de empleados de la administración pública. Consigna José María Iglesias que algunos ministerios prácticamente no implicaban gastos, por ejemplo, el de Gobernación, que estaba casi desintegrado. O bien el de Relaciones Exteriores pues, por la supresión de las antiguas legaciones, sólo quedaba la de Estados Unidos.<sup>46</sup> Otros, como el Ministerio de Justicia, implicaban únicamente el sueldo de los funcionarios y empleados.<sup>47</sup> En otros casos, como el Ministerio de Instrucción, preocupaba el estado de la instrucción pública, pero el problema se resolvió otorgando el beneficio de los capitales nacionalizados en manos del gobierno.<sup>48</sup> Sin embargo, otras ramas representaban problemas mayores. El principal era el Ministerio de Guerra, al que Iglesias califica como la “vorágine que siempre ha devorado los recursos más pingües de la nación”, y consideraba que en julio de 1867 la situación era más tremenda que nunca, en razón de existir una fuerza compuesta por ochenta mil hombres.<sup>49</sup> Relata el ministro que en los primeros días fue necesario pagarles a todos los soldados. Inmediatamente se adoptó un proyecto de reducción, que planteaba la existencia de tan sólo 16 000 militares. Sin embargo, no fue una solución a corto plazo. Por el contrario, el proyecto demandó importantes partidas presupuestales, pues se debió recompensar a los altos oficiales que fueron licenciados y dar dinero a los soldados para que pudieran regresar a su lugar de origen.<sup>50</sup>

Más exigencias al erario representaba el viejo problema de la deuda pública. Los gobernantes mexicanos del primer medio siglo de vida independiente recurrieron tanto a préstamos del exterior como

<sup>45</sup> *Decreto del gobierno. Ley de clasificación de rentas. Septiembre 12 de 1857*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. VIII, Medida número 4989, p. 621-625.

<sup>46</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 10.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 11-12.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>49</sup> Iglesias, *Memoria*, p. 6, y *Autobiografía*, 1893, p. 40.

<sup>50</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 6-9, y *Autobiografía*, 1893, p. 40.

a comerciantes radicados en territorio mexicano. En el segundo caso, los agiotistas de origen extranjero apelaron a sus embajadas para que firmaran acuerdos con el gobierno mexicano en los cuales les fuera garantizado el pago, convirtiendo sus empréstitos en deuda externa.<sup>51</sup> Tanto la deuda interna como la externa se liquidó, en parte, con partidas tomadas de la indemnización obtenida de los Estados Unidos en 1848, con el producto de la venta de La Mesilla, y con lo obtenido de la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos.<sup>52</sup> Pero ello no bastó, y en las dos oportunidades en que José María Iglesias asumió la dirección del ministerio se encontró con una enorme deuda. Al igual que sus antecesores, se esforzó por reorganizarla. Para ello adoptó una serie de medidas que concernían tanto a la deuda exterior como a la interior.

En cuanto a la primera, expresa José María Iglesias que el gobierno no había querido dictar ninguna resolución relativa a la deuda externa con el objetivo de dejar expedita la acción del Congreso. Considera que de la demora no resultaba ningún perjuicio, porque el pago estaba suspendido a causa de que México había roto relaciones diplomáticas con las naciones acreedoras. Sin embargo, un incidente obligó al gobierno a tomar medidas respecto a las antiguas convenciones española e inglesa: llegó a su conocimiento que existían sin distribuir algunos fondos pertenecientes a las mencionadas convenciones, por lo que ordenó a sus depositarios que las retuvieran en su poder, a disposición del ministro de Hacienda. Así, en comunicaciones expedidas en diciembre de 1867, dispuso que el presidente de la República considera insubsistentes los tratados que ligaban a México con las potencias que desconocieron al gobierno republicano y reconocieron al imperial, entre ellas, España e Inglaterra. Pero no por eso desconoció la obligación del gobierno de pagar los títulos legítimos y reconocidos de esas extinguidas convenciones. Sin embargo, desconoció que esa obligación tuviera carácter internacional y que debieran subsistir los términos de pago estipulados en arreglos fenecidos, por lo que se consideró en libertad de arreglarlos como mejor le pareciera. Estimó conveniente

<sup>51</sup> Se trata de las llamadas convenciones diplomáticas. La primera data del 15 de octubre de 1842 e indemnizaba a súbditos ingleses por préstamos forzosos. Más tarde se firmaron nuevas convenciones con ciudadanos ingleses, así como con súbditos franceses y españoles. Cabe señalar que algunos de ellos también contaban con la nacionalidad mexicana o se habían nacionalizado como extranjeros para aprovechar la protección diplomática, pues los acuerdos concedían grandes ventajas a los acreedores, Bazant, *Historia de la deuda*, 1995; Ludlow y Marichal, *Un siglo de deuda pública*, 1998; Tenenbaum, *México en la época*, 1985; "El mercado monetario", 1998; y Zaragoza, *Historia de la deuda*, 1996.

<sup>52</sup> Para deuda pública ver trabajos como los de Bazant, *Historia de la deuda*, 1995; Ludlow y Marichal, *Un siglo de deuda pública*, 1998; Tenenbaum, *México en la época*, 1985; y "El mercado monetario", 1998; y Zaragoza, *Historia de la deuda*, 1996.

acordar que se procediera en almoneda pública a la amortización de los títulos de las extinguidas convenciones. Los acreedores no quedaban obligados a rematar, era una decisión voluntaria. Los que no quisieran poner sus bonos a subasta podían reclamar el pago de su deuda y se le daría trámite, pero no podía dar a su reclamación o a sus créditos carácter internacional ni exigir un pago inmediato.<sup>53</sup> Para cumplir con ello, el 22 de octubre de 1867 se decidió amortizar en almoneda pública los títulos de las extinguidas convenciones española e inglesa, para lo cual se destinarían entre cuarenta mil y sesenta mil pesos mensuales tomados de la administración del papel sellado.<sup>54</sup> Un mes más tarde se resolvió efectuar almonedas para la liquidación de los bonos de las convenciones española e inglesa, se escogerían los títulos del que los rematara a mejor precio y se pagarían, la primera con fondos obtenidos de las aduanas marítimas y las siguientes con recursos que se señalarían oportunamente.<sup>55</sup>

En lo relativo a la deuda interna, consigna Iglesias que se había pensado en suspender su pago, lo cual no se consideró conveniente por varios motivos: “se habría dado un golpe de muerte al crédito nacional”; además, se habría atado al gobierno las manos “dejándolo en la imposibilidad de atender con algunos auxilios, aun cuando no fueran de mucha consideración, a los beneméritos ciudadanos que todo lo habían sacrificado en defensa de la independencia nacional”.<sup>56</sup> Por ello, se avocó a la tarea de replantearla y buscar recursos para liquidarla. Empezó por enumerar los créditos que se consideraban como válidos, tanto de la deuda consolidada como de la flotante.<sup>57</sup> No se

<sup>53</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 20-23; y *Ministerio de Hacienda. Resolución por la que se mandan celebrar almonedas para el pago de los bonos de convención española. Diciembre 21 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6202, p. 220; y *Ministerio de Hacienda. Resolución por la que se mandan celebrar almonedas para el pago de los bonos de la convención inglesa. Diciembre 21 de 1867*; Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6203, p. 221.

<sup>54</sup> *Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que en almoneda pública se amorticen los títulos de las convenciones española e inglesa. Octubre 22 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6139, p. 107-108.

<sup>55</sup> *Ministerio de Hacienda. Resolución por la que se mandan celebrar almonedas para el pago de los bonos de convención española. Diciembre 21 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6202, p. 220; y *Ministerio de Hacienda. Resolución por la que se mandan celebrar almonedas para el pago de los bonos de la convención inglesa. Diciembre 21 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6203, p. 221.

<sup>56</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 24.

<sup>57</sup> La deuda corriente es la que ya está en vía de pago; la consolidada la que ya está reconocida, liquidada y convertida en títulos especiales; y la flotante la que todavía no está reconocida ni liquidada, *Ministerio de Hacienda. Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del gobierno. Diciembre 1ero de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6180, p. 177-192.

La primera disposición, emitida en agosto de 1867, resulta pertinente para ambas categorías. En ella se decidió que perdían su derecho a reclamar o cobrar cualquier crédito que

reconocieron los créditos contraídos por el gobierno conservador durante la Guerra de Reforma y por las autoridades francesas o los representantes del Segundo Imperio.<sup>58</sup> La misma política se siguió en torno a las reclamaciones de particulares afectados por la guerra; se dictaron varias circulares aclarando que el erario nacional no se haría responsable por “los actos de personas sublevadas contra su autoridad”,<sup>59</sup> o, lo que es lo mismo, de los perjuicios ocasionados por el enemigo extranjero o por “los traidores, sus aliados”. Consigna el texto: “la justicia de esta declaración se funda en que nadie debe ser responsable de delitos ajenos, y menos todavía debe serlo la nación de atentados de que ella misma es la primera víctima”.<sup>60</sup> Tampoco se reconoció ninguna responsabilidad sobre daños causados por toda guerra o por los abusos cometidos por partidas desordenadas.<sup>61</sup> En síntesis, sólo se

tuvieran con el erario nacional los individuos comprendidos en la ley del 12 de agosto de 1863 o considerados como traidores a la patria por haber cooperado con el gobierno imperial, *Ministerio de Hacienda. Decreto. Conmuta la pena de confiscación de multa. Agosto 12 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6070, p. 42-43.

En cuanto a la deuda consolidada, la ley del 20 de noviembre de 1867 determinó los bonos que se considerarían como buenos. De los creados por la ley del 30 de noviembre de 1859 se declararon buenos los emitidos hasta el 16 de diciembre de 1857. De los posteriores a esta fecha, sólo se consideraban válidos los que tuvieran la anotación designada en la circular del 4 de febrero de 1867, es decir, los emitidos a cambio de antiguos títulos legítimos de la deuda interior. Se excluyen los bonos creados por la ley de 30 de noviembre de 1850 vendidos por las autoridades conservadoras durante la Guerra de Reforma, después del 17 de diciembre de 1857. También se consideraron como buenos los certificados expedidos por la Tesorería General expedidos en virtud de decretos, circulares u órdenes del “gobierno legítimo del país” durante el año de 1861. Finalmente, los bonos de emisión decretada el 12 de septiembre de 1862, Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 34-36; y *Ministerio de hacienda. Decreto. Señala los títulos que constituyen la deuda nacional. Noviembre 20 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6158, p. 123-125.

En lo que respecta a la deuda flotante, se subdividió en dos categorías: en la primera se agrupan los créditos contraídos para sostener la lucha contra la intervención extranjera, y en la segunda el resto de los créditos contraídos, Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 25 y 1893, p. 42. Se consideró conveniente no expedir una disposición general y se optó por seguir efectuando los “pagos preferentes”; en este rubro entraron los créditos de la primera categoría, a saber, aquéllos que se emplearon para sostener los gastos de guerra, Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 25.

<sup>58</sup> Sin embargo, en una prevención dictada el 19 de noviembre, se aclara que los créditos de buena procedencia (presentados de forma no voluntaria sino forzada) al gobierno imperial, no perdían su valor pero debían refaccionarse con el tres por ciento de su importe, lo que significaba un ingreso al erario, Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 24-30; y *Ministerio de Hacienda. Decreto. Reglas para reconocer y liquidar la deuda flotante de la nación. Noviembre 19 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6156, p. 119-123.

<sup>59</sup> *Providencia de la Secretaría de Hacienda. Reitera las resoluciones dictadas sobre que el gobierno no es responsable de los daños y perjuicios causados por los sublevados. Junio 4 de 1864*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5954, p. 685.

<sup>60</sup> *Circular de la Secretaría de Hacienda. Declaraciones relativas a daños y perjuicios que no puede ser responsable la nación. Septiembre 9 de 1866*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 5998, p. 732-733.

<sup>61</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 32.

reconocieron daños o perjuicios causados por fuerzas republicanas, préstamos impuestos por el gobierno nacional o cualquier otra autoridad o jefe militar debidamente acreditado, así como los “alcances” de empleados y militares.<sup>62</sup>

Después de fijar la glosa de las reclamaciones admisibles, es decir, una vez “reconocida, liquidada y clasificada” la deuda interna, la ley del 19 de noviembre procedió a fijar los trámites que debían practicarse para el reconocimiento o desconocimiento de los créditos o reclamaciones.<sup>63</sup>

Posteriormente se fijaron los fondos con los cuales se efectuaría la liquidación. Con este fin se expidió la ley del 30 de noviembre de 1867. En ella se decidió que comenzaría a separarse de los fondos de la administración del papel sellado, una cantidad que no bajaría de treinta mil pesos ni sobrepasaría los cincuenta mil pesos mensuales. Esta cantidad se destinaría a amortizar en almoneda pública la deuda interior de la nación.<sup>64</sup>

De este modo, para amortizar la deuda José María Iglesias recurrió a un camino novedoso, la subasta de bonos. Explica que así la amortización podría hacerse con una rebaja respecto de su valor normal, lo que constituiría un ahorro para el erario. Por ello, se decidió dar preferencia a los títulos de mejor postor, es decir, a los de aquél que los rematara a menor precio.<sup>65</sup>

### *La política fiscal o el carácter de los impuestos*

En un balance sobre la hacienda pública, José María Iglesias concluye que las dificultades del erario no eran consecuencia de la insuficiencia de ingresos, sino que respondían a su indebida reducción, la cual derivaba de dos factores o prácticas: en primer lugar, con tal de solucionar emergencias, el gobierno se proporcionaba pronto recursos sin importarle el porvenir de la nación (por ejemplo, reduciendo derechos aduanales); en segundo, por la costumbre de las “autoridades locales

<sup>62</sup> Ello incluía los dos tipos de créditos de la deuda flotante, los valores de la deuda nacional consolidada especificados en la ley del 20 de noviembre de 1867 y todas las órdenes de pago emitidas por el Ministerio de Hacienda, Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 38; y *Ministerio de hacienda. Decreto. Manda amortizar en almoneda pública la deuda interior de la nación. Noviembre 30 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6178, p. 176.

<sup>63</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 34 y 1893, p. 42; y *Ministerio de Hacienda. Decreto. Reglas para reconocer y liquidar la deuda flotante de la nación. Noviembre 19 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6156, p. 119-123.

<sup>64</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 38 y 1893, p. 42; y *Ministerio de Hacienda. Decreto. Manda amortizar en almoneda pública la deuda interior de la nación. Noviembre 30 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6178, p. 176.

<sup>65</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 38, y *Autobiografía*, 1893, p. 42.

o de jefes militares “indisciplinados y codiciosos”, que “disponían a cada paso de los fondos de la Federación”.<sup>66</sup>

Para corregir el segundo problema, en agosto de 1867 se revocaron las facultades extraordinarias que en el ramo de Hacienda se habían concedido a gobernadores, generales, funcionarios civiles y militares, y empleados de Hacienda; y se decidió que todos los jefes de Hacienda volverían a depender del Ministerio, cuyas órdenes serían las únicas que debían obedecer y sin cuya autorización no podría autorizarse ningún pago, bajo amenaza de que los funcionarios que desobedecieran estas disposiciones quedarían destituidos de sus empleos e inhabilitados para ejercer cualquier otro cargo, además de ser penalmente responsabilizados por su conducta.<sup>67</sup> Así, se pretendió centralizar la función hacendaria.

En cuanto al otro problema, a saber, la práctica de hacer rebajas a las tarifas, se tomaron diversas disposiciones, sobre todo para las aduanas marítimas. Bajo las gestiones de José María Iglesias, quien califica al comercio exterior como la “más pingüe” de las rentas, las aduanas continuaron siendo el centro de las finanzas públicas.<sup>68</sup> Ello explica que aun en plena guerra civil y tan pronto se fueron recuperando los puertos, se reanudaran las disposiciones sobre las garitas marítimas. Se puso mucho énfasis en la necesidad de abandonar la práctica de hacer descuentos a las tarifas, pues el erario atravesaba por la “urgente necesidad” de percibir íntegros los fondos que le correspondían.<sup>69</sup> Por ejemplo, se decidió que los efectos extranjeros que se llevaran de puntos ocupados por el enemigo a territorio sometido a la obediencia del gobierno nacional pagaran íntegros los derechos y no sólo el sesenta por ciento, tal y como se venía haciendo.<sup>70</sup> Asimismo, se decidió que los puertos ocupados por el enemigo, como el de Veracruz y el de Tampico, debían permanecer cerrados, abriéndose el de Alvarado.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 64, y *Autobiografía*, 1893, p. 45-46.

<sup>67</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 65-66 y 1893, p. 46; y *Ministerio de Hacienda. Decreto. Cesan las facultades extraordinarias concedidas en el ramo de Hacienda. Agosto 17 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6077, p. 58.

<sup>68</sup> Iglesias, *Autobiografía*, 1893, p. 43.

<sup>69</sup> *Circular de la Secretaría de Hacienda. Ordena que se cobran íntegros los derechos en todas las aduanas marítimas. Diciembre 1ero de 1866*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6012, p. 748.

<sup>70</sup> *Ministerio de Hacienda. Deroja la circular de 20 de octubre de 1863, sobre el 60 por ciento de derechos que deben pagar los efectos llevados de puntos ocupados por el enemigo. Marzo 30 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6022, p. 7.

<sup>71</sup> *Ministerio de Hacienda. Aprueba un decreto expedido por el general en jefe de la línea de Oriente por el cual se manda cerrar el puerto de Veracruz. Abril 17 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6027, p. 8-9; *Ministerio de Hacienda. Se manda cerrar el puerto de Tamaulipas. Abril 23 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6030, p. 9-10; y *Ministerio de Hacienda. Aprueba un decreto del general en jefe*

Al triunfo liberal, se insistió en poner fin a las rebajas y se dictaron diversas prevenciones para reglamentar el funcionamiento óptimo de las aduanas.<sup>72</sup> En cambio, se tomaron pocas medidas relativas a las tarifas impuestas a la importación y a la exportación. Tan sólo se estableció un derecho sobre la entrada de harinas,<sup>73</sup> y se redujo al cinco por ciento el que se cargaba a la exportación de plata.<sup>74</sup>

Para seguir con los impuestos federales, en opinión de José María Iglesias, después del ingreso proveniente de las aduanas la entrada más importante era el papel sellado.<sup>75</sup> Diversas disposiciones reglamentaron este rubro: se reformó la planta que administraba esta renta; con el fin de facilitar su expendio se cambió el número de sellos y los valores del papel, y se decidió no dar curso a ningún documento u obligación de pago que no estuviera escrito en papel sellado.<sup>76</sup>

En un tercer plano ubica José María Iglesias las casas de moneda. Explica que dichas instituciones “deberían dejar al gobierno recursos de gran consideración”, pero lejos de ser así, “no le producen en realidad sino dificultades y gravámenes, en virtud del fatal sistema de arrendamientos establecido de algunos años a esta fecha”.<sup>77</sup> Explica que el precio del arrendamiento solía ser excesivamente bajo, de modo que las utilidades eran en realidad para el empresario. Sostiene que más grave para el erario había sido tener que pagar sumas a los arrendatarios, derivadas de las reclamaciones que surgieron a raíz de los permisos dados para la exportación de plata.<sup>78</sup> Ante este panorama

*de la línea de Oriente por el cual se manda abrir el puerto de Alvarado para el comercio de altura. Abril 24 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6031, p. 10.*

<sup>72</sup> *Ministerio de Hacienda. Circular. Que no se exija a los buques que vienen de Europa la certificación consular. Agosto 9 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6067, p. 40-41; Ministerio de Hacienda. Circular. Sobre remisión de manifiestos y facturas de las aduanas marítimas. Septiembre 12 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6105, p. 76-77; y Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que las aduanas remitan a la Tesorería la existencia en numerario que tengan cada mes. Septiembre 27 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6121, p. 85.*

<sup>73</sup> *Ministerio de Hacienda. Decreto. Establece un derecho sobre introducción de harinas. Octubre 31 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6145, p. 110-111.*

<sup>74</sup> *Iglesias, Memoria, 1868, p. 49.*

<sup>75</sup> *Ibidem, p. 43-44.*

<sup>76</sup> *Ministerio de Hacienda. Decreto. Reforma la planta de la administración del papel sellado. Agosto 17 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6078, p. 59; Ministerio de Hacienda. Decreto. Reforma la ley de papel sellado. Septiembre 13 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6106, p. 76-78; y Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que no se dé curso a los escritos y documentos que no estén en papel sellado. Agosto 23 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6087, p. 68-69; y Ministerio de Hacienda. Decreto. Manda que toda obligación de pago se extienda en papel del sello correspondiente. Diciembre 3 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6184, p. 206-207.*

<sup>77</sup> *Iglesias, Memoria, 1868, p. 47.*

<sup>78</sup> *Ibidem, p. 47-48.*

decidió respetar los contratos existentes pero no firmar nuevos arrendamientos.<sup>79</sup>

Una vez concluido el análisis de los ingresos federales pasaremos a los impuestos recaudados en la capital y los territorios federales, fuente muy reveladora del plan fiscal observado por José María Iglesias. El ministro no terminó con los impuestos al consumo, postergando la decisión de imponer contribuciones directas. Así, si bien manifiesta su preocupación en torno al hecho de que los capitales raíces y mobiliarios pagaban contribuciones muy inferiores a su verdadero importe, considera como prerrogativa del Congreso legislar al respecto.<sup>80</sup> En lo relativo a las aduanas internas, no suprimió las alcabalas, pues las consideraba un ingreso importante para el erario.<sup>81</sup> Por ello, preocupado por preservarlo, se dedicó a la tarea de terminar con la corrupción de los empleados de las garitas.<sup>82</sup> Por otro lado, se decretaron algunas medidas relativas a las tarifas. Por ejemplo, se cargó a los efectos que se introdujeran en el Distrito Federal con un dos por ciento sobre su valor, exceptuando maquinaria,<sup>83</sup> y se fijaron los derechos de introducción del algodón.<sup>84</sup>

En cuanto a los recursos extraordinarios, hemos apuntado que, como postulan Marcello Carmagnani y diversos autores que se han dedicado al tema hacendario o a la deuda pública, en las décadas que corrieron entre 1820-1840, para cubrir el déficit fiscal se recurrió preferentemente a los préstamos, mientras que para 1840-1860 la esperanza se cifró en los bienes eclesiásticos.<sup>85</sup> La primera gestión de José María Iglesias se ubica justamente en esta etapa, cuando los liberales confiaban en que el producto obtenido a raíz del proceso de desamortización permitiría no sólo cubrir el déficit hacendario sin también pagar la deuda pública. Por ello, se propuso concluir la tarea que había iniciado siendo jefe de la Sección Segunda del Ministerio de Hacienda, a saber, aplicar la ley de desamortización. Con este fin realizó algunos

<sup>79</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 48, y *Autobiografía*, 1893, p. 43-44.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 46-47.

<sup>81</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 44-46 y *Autobiografía*, 1893, p. 43.

<sup>82</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 44-46 y *Autobiografía*, 1893, p. 43; y *Ministerio de Hacienda. Decreto. Establece seis recaudaciones en México, y suprime el resguardo de la administración de rentas. Noviembre 27 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6168, p. 143-144.

<sup>83</sup> *Ministerio de Hacienda. Decreto. Manda que los efectos que se introduzcan en el Distrito paguen el 2 % sobre el valor. Septiembre 14 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6108, p. 79-80.

<sup>84</sup> *Ministerio de Hacienda. Circular. Derechos que debe pagar el algodón en toda la República. Octubre 11 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6134, p. 96.

<sup>85</sup> Bazant, *Historia de la deuda*, 1995; Carmagnani, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880"; Ludlow y Marichal, *Un siglo de deuda pública*, 1998; Tenembaum, *México en la época*, 1985; "El mercado monetario", 1998; y Zaragoza, *Historia de la deuda*, 1996.

ajustes a la legislación. Por ejemplo, se había dictado una medida que disponía que los arreglos para desamortizar las fincas que aún se hallaban en poder de la Iglesia debían efectuarse en el Distrito Federal, pues se pensaba que las autoridades estatales se oponían a esta medida y obstaculizaban los trámites. Sin embargo, con el paso del tiempo se vio que la decisión había resultado contraproducente, pues los presuntos compradores enfrentaban múltiples dificultades para viajar a la ciudad de México y efectuar las diligencias. Así, se les permitió hacerlo en su localidad, no sin antes abrir un espacio para quejas en el Ministerio de Hacienda.<sup>86</sup>

Sin embargo, durante su primera gestión, José María Iglesias también recurrió al préstamo interior. Contrató un empréstito con dos particulares y para liquidarlo creó una lotería, cuyas acciones entregó a los prestamistas. El pago de los premios se garantizó hipotecando los derechos de la aduana de Veracruz.<sup>87</sup>

Durante la segunda gestión, la obtención de recursos extraordinarios se centró nuevamente en la nacionalización de bienes. Esto se explica si consideramos que el camino de los empréstitos estaba cerrado; en cuanto a los recursos del exterior, cabe recordar que el gobierno juarista había perdido la confianza de los acreedores al declarar la moratoria en el año de 1861; en lo concerniente a los préstamos internos, se hallaban hipotecadas gran parte de las fuentes que se habían utilizado para garantizar los pagos, a saber, las aduanas. El camino de la nacionalización parecía ser la solución, pues todavía quedaban propiedades en manos del clero. Además, se abrió la posibilidad de confiscar bienes a los individuos que habían cooperado con el Imperio. Por último, la vía de la nacionalización no sólo traía beneficios económicos sino también políticos, propinando un nuevo castigo a los enemigos del grupo liberal.

Trataremos primeramente la cuestión de las propiedades eclesiásticas. Aun antes de obtener la victoria, se retomaron los asuntos relativos a los bienes nacionalizados. Así, en septiembre de 1866, se reglamentó el procedimiento para la denuncia de fincas y capitales.<sup>88</sup> O bien, se procedió a nuevas adjudicaciones: en marzo de 1867 se cedió al estado de San Luis Potosí el colegio de San Nicolás para convertirlo

<sup>86</sup> *Circular del Ministerio de Hacienda. Para facilitar la desamortización, se autoriza a los denunciantes a ocurrir directamente al Ministerio. Julio 29 de 1857, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. VIII, Medida número 4957, p. 502-503.*

<sup>87</sup> *Decreto del gobierno. Autoriza el establecimiento de una lotería para pagar un préstamo de dos millones. Septiembre 15 de 1857, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. VIII, Medida número 5004, p. 635-636.*

<sup>88</sup> *Decreto del gobierno. Sobre denuncias de fincas y capitales de bienes nacionalizados. Agosto 31 de 1866, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 5997, p. 731-732.*

en una biblioteca y un conservatorio de música,<sup>89</sup> y parte del cementerio de San Agustín para erigir escuelas de instrucción primaria.<sup>90</sup> Las medidas continuaron al restablecerse la república. En agosto de 1867 se expidió una ley que fijó las reglas para la denuncia, adjudicación, redención o cobro de los bienes que se encontraban en posesión del clero y de los cuales las autoridades no tuvieran noticia. El denunciante obtendría entre el 8 % y el 33 % del monto de la venta, según el valor de la finca.<sup>91</sup> El precio de venta y las exigencias de pago no fueron tan favorables a los compradores como lo habían sido en 1863. Sostiene Iglesias que en esa ocasión el gobierno se había enfrentado al problema de la escasez de compradores —pues la gente tenía escrúpulos de conciencia y por otro lado no sabía si su compra estaría asegurada—, además de que era muy elevado el número de fincas que debía adjudicarse. Ante ello, “siendo necesario llevar a cabo la negociación con el fin de arrebatarse las riquezas a la Iglesia y con ello las armas para continuar atacando a la sociedad, así como para completar la reforma económica y social”, se vio en la necesidad de rematarlas y de sacrificar al erario “en aras de las exigencias políticas”. Continúa diciendo que para 1867, habiendo desaparecido los motivos que habían determinado que años antes los bienes eclesiásticos tuvieran que venderse a un precio por debajo de su valor, se cuidó que en esta ocasión resultaran más productivos para el erario, exigiéndose a los compradores pagar el cuarenta por ciento en dinero efectivo y el resto en bonos o créditos a favor de la Federación.<sup>92</sup>

Por otro lado, dado que el manejo de capitales no implicaba un gasto para el erario —como sí lo significaba mantener las fincas— no se consideró un asunto urgente redimir los capitales, por lo que las normas para aceptar redenciones fueron aún más estrictas. Se decidió que los adjudicatarios no podían entregar al erario menos de un cuarenta por ciento en numerario y del sesenta por ciento en bonos o réditos sobre el valor del capital.<sup>93</sup> Asimismo, con el fin de hacer efectivo

<sup>89</sup> Ministerio de Hacienda. *Se cede al estado de San Luis Potosí el colegio de San Nicolás para una biblioteca y un conservatorio de música*. Marzo 22 de 1867, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6022, p. 7.

<sup>90</sup> Ministerio de Hacienda. *Cede al estado de San Luis el cementerio de San Agustín de aquella ciudad*. Marzo 22 de 1867, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6023, p. 7.

<sup>91</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 56; y Ministerio de Hacienda. *Decreto. Establece reglas para la denuncia y adjudicación de bienes nacionalizados*. Agosto 19 de 1867, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6080, p. 60-61.

<sup>92</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 59-61; y Ministerio de Hacienda. *Decreto. Establece reglas para la denuncia y adjudicación de bienes nacionalizados*. Agosto 19 de 1867, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6080, p. 60-61.

<sup>93</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 62-63 y Ministerio de Hacienda. *Decreto. Establece reglas para la denuncia y adjudicación de bienes nacionalizados*. Agosto 19 de 1867, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6080, p. 60-61.

el cobro de los capitales de plazo cumplido, se fijaron las autoridades encargadas de nombrarlos y el porcentaje que debían recibir por sus servicios.<sup>94</sup> Sin embargo, en consideración al provecho público, se admitió que los capitales destinados a la beneficencia o la instrucción fueron declarados irredimibles,<sup>95</sup> pero se previno que sus poseedores debían pagar contribuciones.<sup>96</sup>

Por último, para hacerse cargo del asunto de la nacionalización, en agosto de 1867 se creó una oficina especial, donde se concentrarían los expedientes de los trámites ya realizados y se harían las nuevas gestiones.<sup>97</sup>

En cuanto a la confiscación de bienes a los “culpables de traición” también se dictaron varias medidas. Tan pronto Benito Juárez se estableció en la capital, consideró que había llegado el momento de aplicar la ley dictada el 16 de agosto de 1863, que contemplaba el castigo de confiscación para los individuos que se hubieran unido a las fuerzas francesas o imperiales.<sup>98</sup> Sin embargo, admite Iglesias que el gobierno fue sumamente parco en la aplicación de esta medida. Mediante la ley del 12 de agosto de 1867 la pena de confiscación se conmutó por la de multa, considerando que el triunfo ponía a los republicanos en condiciones de ejercer un acto de clemencia,<sup>99</sup> el cual constituía un “nuevo paso dado por el gobierno en el camino de lenidad y clemencia del que se propuso no apartarse hasta donde fuera compatible con la justicia”.<sup>100</sup> La ley respetaba el procedimiento que se había contemplado para la confiscación y exigía a los individuos que hubieran cooperado con el Imperio presentarse ante los jefes de Hacienda en los estados o ante el administrador de Bienes Nacionalizados en la Capital, quienes turnarían los casos al Ministerio de Hacienda para que éste fijara el monto de la multa.<sup>101</sup>

<sup>94</sup> *Ministerio de Hacienda. Circular. Fija las cuotas que se han de dar a los que cobren capitales nacionalizados de plazo cumplido. Noviembre 12 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6150, p. 113.*

<sup>95</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 64.

<sup>96</sup> *Ministerio de Hacienda. Circular. Capitales de instrucción pública y beneficencia. Octubre 9 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6130, p. 95.*

<sup>97</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 54, y 1893, p. 45; *Ministerio de Hacienda. Decreto. Establece una administración de bienes nacionalizados. Agosto 12 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6069, p. 41-42; y Ministerio de Hacienda. Circular. Manda que los expedientes sobre bienes nacionalizados se remitan a la administración en este ramo. Octubre 10 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6131, p. 95.*

<sup>98</sup> *Comunicación de la Secretaría de Hacienda. Reglas que han de observarse en materia de confiscaciones. Octubre 24 de 1866, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6003, p. 742-743.*

<sup>99</sup> *En Ministerio de Hacienda. Decreto. Conmuta la pena de confiscación de multa. Agosto 12 de 1867, Dublán y Lozano, Legislación mexicana, t. IX, Medida número 6070, p. 42-43.*

<sup>100</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 50.

<sup>101</sup> La cantidad se impondría con base en tres consideraciones: la categoría del puesto ocupado por el individuo durante la intervención, la conducta observada en el desempeño

Para cerrar esta sección daremos la palabra al propio José María Iglesias, quien en un balance hecho en julio de 1867 sobre los resultados obtenidos en su segunda gestión, afirma que el erario había logrado cubrir todos los gastos de la administración pública, lo cual le resultó “altamente satisfactorio” pues hacía muchos años que esto no se lograba.<sup>102</sup> El éxito lo atribuye, en parte, a los ingresos extraordinarios producto de las multas de los infidentes y los bienes nacionalizados, pero subraya también el beneficio de no reducir los fondos con que se contaba.<sup>103</sup>

### CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de José María Iglesias presenta aspectos propios del liberalismo económico pero también elementos tradicionales. Si bien recoge puntos como la racionalización de las oficinas hacendarias o la moderación en el cobro de impuestos, que debían tasarse sin considerar diferencias entre grupos, no opta por la supresión de aduanas o peajes interiores. Por otro lado, su plan refleja continuidades respecto a la política de los ministros que lo antecedieron, pero también introduce importantes innovaciones. En este sentido, si bien continuó con una práctica común a lo largo del siglo XIX, a saber, reorganizar la deuda pública para lograr acuerdos a largo plazo, introdujo la idea de abaratar su amortización subastándola públicamente.

En la cuestión de la aplicación, podemos afirmar que en términos generales las etapas de paz permitieron a José María Iglesias cumplir con los puntos propuestos en su plan o, al menos, que sus ideas se vieron reflejadas en leyes que al parecer se aplicaron. Por ejemplo, implementó medidas para reorganizar y racionalizar las oficinas hacendarias, así como para restringir impuestos y cobrarlos de forma íntegra. La concordancia se nota también en las omisiones. En su proyecto, a diferencia de los ministros que lo sucedieron, como

del puesto y la fortuna con que contara. Podía llegar hasta los 4/9 de los bienes. A los que no se presentaran se les impondría una multa mayor o incluso se podía proceder a la confiscación. Esta pena también podría aplicarse en los casos en que se presentaran “circunstancias agravantes” y a aquellos individuos que se negaran a pagar, Iglesias, 1868, p. 51-53, y 1893, p. 44; *Ministerio de Hacienda. Decreto. Conmuta la pena de confiscación de multa. Agosto 12 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6070, p. 42-43. Tiempo después, ante la inobservancia del procedimiento, se exige que en materia de confiscación se siguieran las leyes vigentes, *Ministerio de Hacienda. Circular. Octubre 15 de 1867*, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, Medida número 6137, p. 101.

<sup>102</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 68, y *Autobiografía*, 1893, p. 47.

<sup>103</sup> Iglesias, *Memoria*, 1868, p. 69.



José María Mata, Iglesias no habla de la necesidad de optar por las contribuciones directas y por el fin de las indirectas, cuestión que tampoco se reflejó en leyes dictadas bajo su gestión. El único punto en que el proyecto fue más ambicioso que las posibilidades o en que el plan se vio limitado por las circunstancias es el relativo al respeto a la clasificación de rentas tocantes a la Federación y a los estados. Los gobernantes estatales, tanto en la etapa de la guerra como en las de paz, se quedaban con ingresos pertenecientes a la Federación, lo cual evidencia la debilidad del Estado y su imposibilidad para imponerse sobre los grupos y los intereses regionales.

Para concluir, podemos afirmar que, considerando que el proyecto hacendario de José María Iglesias incluye muchos aspectos caros al pensamiento liberal, su gestión contribuyó a impulsar el proyecto económico de nación que deseaba la elite que se inclinaba por dicha doctrina. Sin embargo, no podemos afirmar lo mismo en el plano político. Si bien su plan contemplaba la imposición de la autoridad fiscal, hecho importante para consolidar la centralización política, el fracaso de este intento es otro de los elementos que contribuyen a explicar la debilidad del gobierno federal.



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS