

“Introducción”

p. 11-32

*La formación de la hacienda pública mexicana  
y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*

Jesús Hernández Jaimes

Ciudad de México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

2013

438 p.

Figuras

ISBN UNAM (PDF) 978-607-30-6190-2

ISBN Colmex (PDF) 978-607-564-368-7

ISBN Instituto Mora (PDF) 978-607-8793-54-9

Formato: PDF

Publicado en línea: 3 de junio de 2022

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/603/formacion\\_hacienda.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/603/formacion_hacienda.html)



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS



EL COLEGIO  
DE MÉXICO



D. R. © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas/El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere, se cite la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



## INTRODUCCIÓN

Todavía es un lugar común caracterizar la mayor parte del siglo XIX mexicano, e hispanoamericano en general, como una sucesión de marasmos políticos que incluían golpes de Estado, cuartelazos y revueltas sociales; es decir, como un periodo continuo de desorden político e ingobernabilidad. Lo es también el señalamiento de la existencia de una Hacienda pública central<sup>1</sup> en bancarrota permanente, producto y consecuencia de la inestabilidad política<sup>2</sup>. Penuria sin fin y desorden político parecen ser dos realidades inextricables de modo tal que la una explica a la otra y viceversa. Así, en el inventario de causas de la inestabilidad política casi siempre aparece la variable financiera, a veces incluso por encima de todas las demás; a su vez, la explicación de los desequilibrios presupuestarios de los gobiernos nacionales suele recaer en el factor político<sup>3</sup>.

Este libro tiene como uno de sus objetivos centrales profundizar en las razones de los desequilibrios financieros del gobierno nacional mexicano entre 1821 y 1835, que aún tienen mucho de insólito debido a la exitosa y bastante bien ponderada política recaudatoria de la Corona española durante las últimas décadas del periodo colonial, en especial entre los años de 1777 y 1810. ¿Cómo explicar los aprietos financieros de los gobiernos nacionales, si en 1821 muy pocos dudaban de encontrarse en la antesala de una época de

<sup>1</sup> A lo largo del trabajo hablaremos indistintamente de Hacienda pública central y Hacienda pública nacional, aunque en ambos casos se alude al periodo de la república federal no al de la república centralista instaurada en 1836.

<sup>2</sup> Para tener un panorama general de los problemas hacendarios de varios de los países hispanoamericanos se recomienda la lectura de Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis*; Halperin Donghi, *Guerra y finanzas*; Deas, “The fiscal problems”; Jaramillo Uribe, Maisel y Urrutia M., “Continuities and Discontinuities”; Paiva Abreu y Correa do Lago, “Property Rights”; Cortés Conde y McCandless, “Argentina: From Colony to Nation”; Alexander Rodríguez, *Pensamiento Fiscal Ecuatoriano*; Platt, *Estado tributario*; Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy*; Sonesson, *La Real Hacienda en Puerto Rico*; Sosa Llanos, *Guerra, hacienda y control fiscal*.

<sup>3</sup> Stevens, *Origins of Inestability*.



bonanza económica y de abundantes recursos financieros para el nuevo gobierno? Los onerosos préstamos forzados se acabarían. Las cuantiosas sumas que solían remitirse sin tasas de retorno a la metrópoli y a otros lugares del vasto imperio español, se quedarían en México para el fomento de la actividad económica. Podría reducirse sustancialmente la carga fiscal y aun así se dispondría de abundantes recursos para que el gobierno los invirtiera en obras de fomento económico y social, luego de cubrir los gastos de administración. En efecto, las remisiones al exterior habían acabado, entonces, ¿por qué no se materializaron las proyecciones optimistas de la clase política de 1821?

El segundo propósito, quizá más relevante que el anterior, consiste en analizar las estrategias para subsistir desplegadas por los sucesivos gobiernos nacionales durante el periodo elegido; es decir, cuáles fueron las propuestas y medidas adoptadas para equilibrar el presupuesto. A diferencia de lo que aconteció en otras partes de Hispanoamérica, el endeble Estado mexicano sobrevivió a las pugnas internas y a los relevos violentos en la titularidad del Ejecutivo nacional. Estas tensiones domésticas no provocaron la fragmentación del territorio para dar origen a nuevos estados. La excepción fue Texas, aunque en este caso la intervención de Estados Unidos de América fue determinante. La pregunta toral que se busca responder es ¿cómo sobrevivió la administración central si vivía en un supuesto estado permanente de postración? ¿Será que la pobreza de las arcas no era tan grave o al menos no infranqueable como se ha dicho? ¿Qué tanto el discurso de las arcas vacías era también una estrategia política del gobierno central en sus disputas con los gobiernos estatales?

De los dos objetivos anteriores se desprenden temas más puntuales como el análisis de la transición del antiguo régimen al periodo nacional desde la perspectiva hacendaria. Se pretende dilucidar si los cambios que experimentó la Hacienda pública en este periodo contribuyen a la explicación del déficit del erario nacional; es decir, ¿en qué medida se puede afirmar que la bancarrota financiera fue parte del costo que se tuvo que pagar por la emancipación de España?

Otro asunto que se aborda es el proceso de toma de decisiones en el Congreso General en materia de Hacienda pública; esto es, los vínculos entre los intereses y las necesidades del aparato de gobierno con los de los diversos grupos de presión, así como las ideas en torno a la manera de organizar la estructura hacendaria. Se trata de identificar cuál fue el peso de cada una de estas variables en el diseño de las políticas hacendarias en las diversas coyunturas políticas en que se discutió el asunto. Evidentemente, reclama también

una descripción de dichas políticas y una identificación de los distintos actores que intervinieron de manera directa o indirecta tanto en el Congreso como en los debates de la prensa<sup>4</sup>.

Se atiende también a la relación que pudiera haber existido entre los problemas hacendarios del gobierno general y la decisión de abandonar el modelo federal en 1835. Se ha escrito mucho sobre el desencanto político y el temor de los sectores moderados ante el peligro de la participación de los grupos populares en la política como causales de la inflexión hacia un modelo centralista<sup>5</sup>. De igual modo se ha hablado del papel protagónico de los ayuntamientos en ese tránsito constitucional, aunque sus motivos son todavía bastante oscuros. En esta convergencia de actores e intereses, ¿tuvo alguna importancia la cuestión hacendaria?

La libertad de cada entidad federada para decidir sobre los impuestos internos originó un sistema fiscal diverso. El análisis de esa complejidad rebasa los propósitos de una investigación como ésta, por ello nuestro interés se centra preponderantemente en la esfera fiscal correspondiente a los gobiernos nacionales. Se dejan de lado las políticas fiscales de cada provincia, luego estados de la federación, y se considera a éstos como actores en la medida que participaban en el diseño de las políticas nacionales; es decir, cuando se involucra el pacto federal. Sin embargo, casi todos los asuntos de Hacienda pública central estaban relacionados con los intereses de los gobiernos provinciales: los aranceles, el contingente, el estanco del tabaco, los proyectos de contribuciones directas, entre otros. De ahí que este libro sea también una historia de los (des)encuentros entre ambas esferas de gobierno. Sin duda el análisis de las tensiones hacendarias entre el gobierno central y los provinciales coadyuvará a policromar el cuadro ya bastante iluminado con los numerosos trabajos de Josefina Zoraida Vázquez y de muchos otros autores acerca del primer federalismo mexicano<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> La importancia y peso de los grupos de presión en el diseño de la estructura hacendaria ha sido analizada en algunos de sus aspectos por diversos autores. Ludlow, “Élites y finanzas”; Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas*; Ibarra, *El comercio y el poder en México*; Carmagnani, “Finanzas y Estado”.

<sup>5</sup> La bibliografía sobre la transición hacia el centralismo entre 1834 y 1836 es vasta. Se recomienda la lectura de dos obras fundamentales para la comprensión de este periodo: Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera República Centralista*, así como los artículos de Josefina Zoraida Vázquez recién editados y compilados en Vázquez, *Dos décadas de desilusiones*.

<sup>6</sup> Los estudios sobre las finanzas públicas de los estados son escasos aún, aunque muy importantes. Olveda, *El sistema fiscal de Jalisco*. Este autor volvió sobre el tema en un artículo



Debemos advertir también que este libro no busca profundizar en la relación entre la esfera económica y la hacendaria, porque su tenue articulación durante el periodo de estudio dificulta inferir una causalidad estrecha entre ellas. Sin embargo, reconocemos que es bastante probable que la debilidad estructural de la Hacienda pública obedeciera en parte a los trastornos en la esfera de la economía. Como han observado varios autores, durante la década de 1820 la economía mexicana, con algunas excepciones regionales, parece haberse deprimido. La contracción de la actividad minera y la fuga de capitales provocaron una insuficiencia monetaria y de capital financiero que postergó la reactivación de la planta productiva. La debilidad del mercado interno heredada del régimen colonial se acentuó aún más. Las mercancías encontraban numerosos obstáculos para circular, a saber, la escasez de numerario, el deterioro de las vías de comunicación y la existencia de numerosos suelos alcabalatorios que suponía una elevada carga fiscal. Una consecuencia de este escenario fue la ampliación de la economía natural y la desmonetización del comercio, circunstancias que no ayudaban a la Hacienda pública. Por fortuna, la duración y profundidad de la crisis económica postcolonial y su relación con la fiscalidad ya es materia de debate entre los especialistas en el tema<sup>7</sup>.

---

publicado en 1998, “La disputa por el control de los impuestos”. Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco”. Corbett, “Soberanía, élite política y espacios regionales en San Luis Potosí”. Marichal, “La Hacienda pública del Estado de México”. Romero, “Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora”. Miño Grijalva, “Fiscalidad, Estado y federación”. Serrano Ortega, “Tensiones entre potestades fiscales”. Hernández y Navarro, “Vivir sin impuestos”.

Entre los numerosos trabajos sobre el federalismo y centralismo en México destacan los de Vázquez, “El federalismo mexicano, 1824-35”; “El federalismo mexicano decimonónico”; “Los pronunciamientos de 1832”; “Centralistas, conservadores y monarquistas”; “Milicia y ejército”, aunque sin duda el aporte más importante es la obra que coordinó con el título de *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, publicada en 2003. Una revisión historiográfica acerca de los principales debates sobre el federalismo mexicano fue realizada por Tecanhuey, “Los orígenes del federalismo mexicano”.

<sup>7</sup> La producción historiográfica sobre el estado de la economía mexicana durante la primera mitad del siglo XIX, aunque todavía insuficiente, es abundante. Algunos de los textos más importantes son los siguientes: Sánchez Santiró, “El desempeño de la economía mexicana tras la independencia”; Cárdenas Sánchez, *Cuándo se originó el atraso económico en México*; Salvucci, “El ingreso nacional mexicano”; Chowning, “Revaluación de las perspectivas”; Marichal “Obstáculos al desarrollo”; Coatsworth, *Los orígenes del atraso*; Bernecker, “Industria versus comercio”; Gómez-Galvarriato, “Fragilidad institucional”; Salvucci, “Algunas consideraciones económicas”; Bernecker, “El poder de los débiles”. La correlación entre la economía y la fiscalidad

La política comercial tampoco es la preocupación fundamental de este trabajo; no obstante, debido a que posee una dimensión hacendaria se presta atención a las motivaciones fiscales que estuvieron detrás del establecimiento, eliminación y modificación de aranceles a las mercancías de exportación e importación. En otras palabras, el eje de referencia para la construcción del objeto de estudio es la Hacienda pública y los elementos doctrinarios, económicos, financieros y políticos que la constituían.

La historiografía fiscal ha señalado que los principales elementos que explican la debilidad financiera de las sucesivas administraciones centrales en México son la naturaleza del pacto federal, la falta de capacidad del gobierno nacional para controlar sus fuentes de ingresos, las fluctuaciones económicas, las invasiones extranjeras y revueltas internas, los constantes cambios en la legislación, el contrabando, la corrupción, la injerencia de los agiotistas en las finanzas públicas, la política arancelaria y, por supuesto, la inestabilidad política. Sin duda todos esos factores estuvieron presentes e incidieron en el comportamiento de las finanzas públicas, pero deben ser analizados de manera más sistemática para ponderar el justo peso de cada uno de ellos en las diversas coyunturas y ofrecer una explicación más integral. Algunos estuvieron presentes todo el tiempo y convergieron con otros estrictamente coyunturales que agravaron el problema. La mayor parte de ellos actuó de manera secuencial y otros de forma acumulativa. En la mayoría de los estudios en que se presentan estas ideas, se analizan aspectos muy puntuales del problema hacendario y casi siempre se ciñen a una temporalidad muy reducida. En oposición, los excepcionales trabajos que ofrecen una visión de largo plazo, aunque sumamente sugerentes, son aproximaciones generales que dejan de lado los detalles del asunto<sup>8</sup>.

Se parte del supuesto de que la transición del antiguo régimen a la etapa nacional implicó una ruptura de la legitimidad de las instituciones fiscales que sería muy difícil reconstituir y que, evidentemente, impactaría en la capacidad recaudatoria tanto del gobierno central como de los provinciales, luego estatales. Pensamos que había una notoria presencia de actitudes antifiscales,

---

dad durante el siglo XIX es un tema casi inexplorado. Vale la pena destacar el pionero, solitario y reciente ensayo de Ernest Sánchez Santiró. Sánchez Santiró, “El peso de la fiscalidad”.

<sup>8</sup> Aquí vale la pena destacar el trabajo de Carmagnani, “Finanzas y Estado”; y dos textos más escritos en los cuales se presentan una agenda de investigación para los historiadores de la fiscalidad mexicana decimonónica; de paso analizan algunos aspectos generales y plantean una serie de problemas sumamente sugerentes. Marichal y Carmagnani, “México: From Colonial Fiscal”; y Marichal y Jáuregui, “Paradojas fiscales y financieras”.



sobre todo entre los sectores populares, que tenía sus raíces en la percepción de que la carga tributaria impuesta por la Corona española desde fines del siglo XVIII había sido excesiva. Esta impresión, alimentada por la propaganda insurgente y reafirmada por la consecución de la independencia, dificultará la construcción de la legitimidad de una estructura fiscal nacional.

Una de las creencias más extendidas que permeó el imaginario de la mayor parte de la sociedad novohispana desde el levantamiento de Hidalgo fue que se acabarían las exacciones hacendarias, tanto en su forma de impuestos como de préstamos y donativos forzosos. En la abundante propaganda insurgente aparece este reclamo que luego los grupos populares llevarían a su límite al asociar cualquier forma de contribución fiscal con la tiranía que se pretendía erradicar. Algunos líderes insurgentes se percataron muy pronto del peligro que semejante opinión suponía para la erección de un gobierno en cualquier nivel territorial. De ahí que en el artículo 36 de la constitución de Apatzingán, se aclarara que “las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa”<sup>9</sup>. Sólo se convertían en despóticas cuando rebasaban ciertos límites impuestos por el sentido de justicia establecido por las leyes naturales y divinas. Ese había sido el caso de las contribuciones decretadas por el gobierno español y, por tanto, se justificaba la rebelión en contra de esta manifestación del “mal gobierno”. Sin embargo, la percepción social de que casi toda exacción fiscal era despótica subsistió por mucho tiempo en ciertos sectores sociales. Así lo sugiere la insistencia en los decretos y bandos concernientes a asuntos fiscales o préstamos y donativos, de que era obligación de todos los miembros del cuerpo social contribuir a las cargas del Estado; pero sobre todo las dificultades que tuvieron tanto los gobiernos nacionales como los provinciales para edificar haciendas públicas con cierto grado de legitimidad y eficiencia recaudatoria a lo largo de todo el siglo XIX.

Ante este imaginario político ¿cómo se reconstruiría la legitimidad del aparato fiscal? Esta cuestión nos remite a un problema teórico complejo no privativo de México ni del siglo XIX, pues incluso en la actualidad sigue ocupando a gobernantes y estudiosos de la teoría política y económica: nos referimos al asunto de la obligación política. En su acepción más sencilla la obligación política moderna se define por dos deberes: el de los gobernantes

<sup>9</sup> “Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán”, en *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos* (en adelante HPCM), serie II, vol. II, tomo I, 1997, p. 44.

de cuidar el interés público y el de los gobernados de aceptar la autoridad de los primeros. Se presupone que las dos partes están interesadas en respetar ese compromiso mutuo porque comparten la misma idea acerca del “interés público”, es decir, aquello que garantiza y está por encima de los intereses particulares<sup>10</sup>. La consolidación de este principio básico no fue nada fácil en ningún país, incluso algunos autores actuales lo consideran un asunto irresoluble tanto a nivel teórico como práctico. No obstante, fue parte del ideario de todos los políticos e ideólogos decimonónicos en América y Europa, y generó a veces sentimientos de frustración frente a las dificultades que los proyectos nacionales encontraban en su camino<sup>11</sup>.

El caso de México no fue muy diferente al de los demás países. Juan Suárez Navarro planteó claramente la cuestión a mediados del siglo XIX cuando afirmó que “la mayoría de los mexicanos ignoraban al hacerse la independencia, y aún muchos lo ignoran todavía, que tienen deberes políticos y civiles, carecen del conocimiento fundamental de sus derechos, de sus leyes y de todas esas teorías que el siglo ha sancionado como dogmas políticos”<sup>12</sup>. En otras palabras, la cuestión era cómo convencer a los mexicanos de que no sólo tenían derechos sino también obligaciones, fiscales en este caso. Para una buena parte de la sociedad mexicana decimonónica la correspondencia entre el interés público y el privado, tanto individual como corporativo, no era evidente. No todos estaban convencidos de la utilidad de un aparato estatal para la materialización de las ambiciones privadas, y por lo tanto no siempre se interesaron en su existencia. Lo grave era que, en efecto, el Estado demostraba poca capacidad para garantizar la seguridad de los bienes de los privados. Esta escasa legitimidad despojaba al Estado de la lealtad y apoyo financiero de la sociedad.

Otra hipótesis, que retomamos de la historiografía fiscal que antecede a este trabajo, es que la incapacidad de los sucesivos gobiernos mexicanos durante los primeros años de vida independiente guarda relación con la guerra y las medidas adoptadas entre 1810-1821, incluso algunas dificultades hunden sus raíces en la etapa previa. Entre los obstáculos más visibles que enfrentaba la desierta Hacienda pública en 1821, imputables a los sucesos de los años inmediatos anteriores, podemos señalar la escasez de capitales en general y de numerario en particular debido a la política fiscal de la Corona española, en especial la aplicada durante el periodo 1800-1821; el deterio-

<sup>10</sup> Pateman, *The Problem of Political Obligation*.

<sup>11</sup> Annino, “Otras naciones”, pp. 215-216.

<sup>12</sup> Jiménez Codinach (ed.) *Planes de la Nación*, vol. 4, p. 38.



ro del aparato productivo a consecuencia de la descapitalización ocasionada por las exacciones fiscales, la fuga de capitales y en menor medida por la guerra de independencia misma. Asimismo, la Hacienda nacional encaraba la fragmentación de la territorialidad fiscal a consecuencia de la guerra y de las reformas político-administrativas introducidas por la Constitución de Cádiz, así como un marcado desorden administrativo y carencia de recursos humanos suficientes e idóneos para las tareas respectivas luego de la salida de muchos funcionarios españoles.

La crisis del erario nacional fue agravada por las condiciones en que se pactó el Plan de Iguala y por las decisiones en materia hacendaria que se tomaron en los primeros meses de vida independiente, es decir, entre 1821 y 1822. La *nacionalización* de la deuda pública contraída por la Corona española con el estamento mercantil novohispano, se convirtió en una pesada carga para el tesoro público que agravaría los desequilibrios presupuestarios. Vale la pena agregar que no había claridad sobre el monto de dicha deuda, ignorancia que motivó continuos conflictos y negociaciones con los acreedores. Por otro lado y contra lo que se esperaba, no fue posible prescindir del endeudamiento público en los años posteriores a 1821 de modo que el problema heredado se magnificó.

A pesar de que las arcas de la Hacienda central estaban casi vacías y de la enorme deuda pública asumida por el primer gobierno independiente, en lugar de buscar el incremento de los ingresos se suprimieron varios impuestos que habían reportado significativos recursos en el pasado. También se redujeron algunas tasas impositivas que luego fue muy difícil restablecer de manera exitosa. En otras palabras, el agravamiento de los problemas hacendarios luego de conseguida la independencia fue en gran medida responsabilidad de los diversos actores políticos que tomaron las decisiones referidas.

La preocupación por las dificultades hacendarias en México durante el siglo XIX es añeja, tanto entre la clase política de aquella época como entre los historiadores de los siglos XX y XXI. Como apuntamos, la historiografía económica y política del siglo XIX y casi toda la del XX, está repleta de alusiones a la bancarrota permanente del tesoro público, señalada a veces como la causa natural de la supuesta anarquía<sup>13</sup>. Esta relación causal parecía tan evidente

<sup>13</sup> Existen tres revisiones relativamente recientes de la producción historiográfica sobre la fiscalidad en México durante la primera mitad del siglo XIX, cuya lectura complementa adecuadamente el panorama que se ofrece aquí. Jáuregui, "Avances de la historia de las finanzas públicas". Del mismo autor, "Vino viejo en odres nuevos". Sánchez Santiró, "Las finanzas públicas

que no valía la pena indagar más sobre el asunto. Según Justo Sierra, la bancarrota del erario había sido el origen de todos los males políticos, toda vez que obligó a las diversas administraciones centrales a imponer contribuciones sumamente gravosas, cuyo resultado más notorio fue la pérdida de legitimidad. Pero como ni así se obtenían los recursos necesarios, los gobiernos terminaron por sucumbir ante los cuartelazos y rebeliones casi rutinarias de este agitado periodo. En consecuencia se constituyó un círculo vicioso, pues la precariedad de las finanzas era motivo de inestabilidad y viceversa, magnificándose cada vez más el estado de postración<sup>14</sup>.

La mayoría de los historiadores del siglo xx atribuyó la inestabilidad a las confrontaciones de naturaleza política y religiosa. No obstante, en 1985, Bárbara Tenenbaum rescató la esencia de la tesis de Justo Sierra. En consonancia con ella, la historiadora estadounidense insiste en que el origen primigenio de todos los problemas de México entre 1821 y 1856 fue la escasez de recursos financieros; el desorden político fue sólo una consecuencia de esa realidad. Esta circunstancia dejó al país expuesto no sólo al caos interno sino también a las intromisiones de las potencias extranjeras. Lo sorprendente es que pese a este escenario el Estado mexicano no se desintegró, aunque sí perdió buena parte de su territorio. Para la autora, el factor clave para la preservación del Estado fue la participación de los agiotistas, quienes otorgaron cierta funcionalidad a los gobiernos centrales de modo que se pudieron contener las tendencias hacia la fragmentación en varios Estados. Así, “de 1827 en adelante ese grupo y los que lo sucedieron actuaron como ‘banqueros’ del gobierno nacional. La consistencia con que efectuaban los préstamos creó una estabilidad informal dentro de la muy visible inestabilidad política, y logró la preservación de la soberanía mexicana”<sup>15</sup>. En la medida en que su futuro económico se vinculó más a los gobiernos, se comenzaron a interesar en la conservación de la soberanía política del Estado, pues de ello dependía la salud y estabilidad de sus negocios. En suma, desde la perspectiva de Tenenbaum, los agiotistas fueron los soportes materiales de la administración pública central acosada por la precariedad financiera y la consecuente inestabilidad política. Sus negocios con el gobierno central les proporcionaron jugosas ganancias y de paso impidieron que el Estado zozobrara en medio de la tormenta.

---

de México”. De igual modo se recomienda la de Valle Pavón, “Historia financiera”, quien analiza la producción historiográfica sobre la etapa final del siglo xviii y principios del xix.

<sup>14</sup> Sierra, *México. Su evolución social*, t. II, p. 357.

<sup>15</sup> Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas*, p. 12.

Si bien el estudio de Tenenbaum de manera acertada puso en relieve el peso y relevancia de los agiotistas para la sobrevivencia del Estado mexicano, no aquilató debidamente la importancia de los aranceles que constituyeron la principal fuente de recursos para el erario nacional. Estos ingresos proporcionaron una suma mucho mayor a la que los constituyentes de 1824 estimaron, además de que fungieron como la garantía más sólida para el crédito público. El comercio exterior era la principal fuente de utilidades de los prestamistas y sin los ingresos arancelarios no habrían accedido a apoyar a los sucesivos gobiernos nacionales. Por otro lado, la autora avanzó muy poco en el esclarecimiento de las causas de los desequilibrios presupuestarios del gobierno nacional. Su explicación y aporte a la historia política y de las finanzas nacionales parte de esa realidad, pero sin ahondar en sus orígenes; se limita a retomar algunas de las ideas ampliamente difundidas por la historiografía precedente acerca de los conflictos ideológicos y políticos. Además, su trabajo deja la impresión de que prestar dinero al gobierno nacional fue siempre un negocio sumamente rentable y seguro, cuando también hubo agiotistas que quebraron como consecuencia de las dilaciones y moratorias en que a menudo caía el gobierno.

Tres años antes de la aparición del libro de Tenenbaum, se publicó el artículo señero de Marcello Carmagnani que ofrece una interpretación distinta a la de la historiadora norteamericana, quien parece no haber leído dicho texto o al menos no lo cita. Carmagnani cuestionó tanto la creencia de que la inestabilidad política había sido la causa de las permanentes crisis financieras del erario nacional, como la interpretación inversa de Sierra suscrita por Tenenbaum<sup>16</sup>. Llamó la atención sobre el hecho de que el comportamiento de los ingresos de la Hacienda nacional no estuvo en sincronía con los avatares políticos ni con los cambios institucionales. A partir de la información contable de las *Memorias de Hacienda* muestra que si bien los ingresos fiscales siguieron una tendencia a la baja entre 1810 y 1860, el declive se ubica entre 1810 y 1820, así como entre 1840 y 1860; por el contrario, se incrementaron durante el convulsionado periodo de 1828 a 1840, cuando ocurrieron

<sup>16</sup> Carmagnani, “Finanze e stato in Messico, 1820-1880”, *Nova Americana*, vol. 5, 1982, pp. 175-213. Un año después fue publicado en español con el título de “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, *Ibero-Amerikanisches Archiv*, vol. 9, núm. 3, 1983, pp. 279-317. Años más tarde sería reeditado en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-Facultad de Economía, 1998, pp. 131-177.



varias guerras civiles, la secesión de Texas, la invasión de España en 1829 y la de Francia en 1838, así como un cambio en la estructura constitucional en 1836<sup>17</sup>. Para rematar su observación, Carmagnani demuestra que, contra lo que podría pensarse, la recuperación financiera del gobierno central mexicano se inició en plena guerra de intervención francesa en la década de 1860<sup>18</sup>. Entonces, ¿cómo explicar la endémica bancarrota precedente?

Carmagnani sostiene que uno de los problemas torales de la Hacienda pública decimonónica emana de la forma institucional que adoptó el Estado mexicano. El pacto entre los estados y el gobierno central, que se formalizó en la Carta Magna de 1824, produjo un sistema más parecido a una confederación que a una federación, toda vez que los estados conservaron la prerrogativa, con exclusión del gobierno nacional, de establecer y cobrar las contribuciones a sus ciudadanos en sus respectivos territorios. A cambio, y como muestra de su disposición a reconocer el pacto federal, las entidades se comprometieron a entregar al gobierno central una parte de sus ingresos conocida como contingente. El *quid* del asunto residía en el hecho de que la administración central carecía de las herramientas políticas e institucionales para garantizar el pago de dicha cuota, de ahí que cuando la mayoría de los estados no pudo o no quiso entregar la suma correspondiente el gobierno nacional fue incapaz de obligarlos a cumplir. Su debilidad, dice Carmagnani, era tal, que bien se puede afirmar que existía “tendencialmente sin territorio”. Su flaqueza le impedía controlar, incluso, los reducidos territorios federales —Tlaxcala, Colima, Nuevo México y California— que estaban bajo su administración directa, tal como lo evidencia la caída de los recursos colectados en ellos durante la primera república federal. La consecuencia fue “[...] el empobrecimiento progresivo del Estado central y la necesidad de recurrir a recursos extraordinarios, de manera especial a los préstamos”. De hecho, los empréstitos llegaron a constituir entre 1820 y 1840 la mitad del total de los ingresos del erario, dato que lleva a concluir al historiador italiano que el Estado mexicano no sólo carecía de territorio, sino también de una verdadera soberanía financiera<sup>19</sup>.

A diferencia de Tenenbaum, Carmagnani subraya la importancia para el erario nacional de los recursos proporcionados por el comercio internacional, en especial los provenientes de las importaciones, que entre 1825 y

<sup>17</sup> Vid. Vázquez, *Dos décadas de desilusiones*, 2009 y *Décadas de inestabilidad y amenazas*, 2010.

<sup>18</sup> Carmagnani, “Finanzas y Estado”, pp. 134-135.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 140-141.



1835 significaron en promedio poco más del 60% de los ingresos ordinarios; es decir, que el estamento mercantil era el que más aportaba en términos absolutos. Esta relación entre dicho grupo social y el gobierno central se tornó muy compleja debido a que los mercaderes eran prácticamente los únicos que disponían del dinero constante y sonante que el erario requería. De ahí que el gobierno se viera obligado a recurrir a ellos cuando sus ingresos ordinarios resultaban insuficientes para cubrir sus necesidades. Esta circunstancia permitió a los comerciantes imponer sus condiciones a la Hacienda pública para liberar los préstamos, que casi siempre se relacionaban con la adquisición de beneficios sustanciales al momento de pagar los aranceles por sus importaciones. Carmagnani coincide con Tenenbaum en que fue gracias a ellos que el Estado mexicano pudo subsistir<sup>20</sup>.

La influencia del texto de Carmagnani en la historiografía fiscal sobre el siglo XIX mexicano ha sido fundamental. De hecho, la deuda intelectual más importante de esta investigación es precisamente con este autor. Sin embargo hay diferencias sustanciales de apreciación en algunos temas. Coincido con él en que la arquitectura constitucional sancionada en 1824 es una variable inexcusable para comprender los apuros financieros gubernamentales de la primera república federal, en tanto que moldeó la estructura hacendaria, pero no pienso que sea la más importante. El acuerdo constitucional no provocó el fortalecimiento de las autonomías de los estados en perjuicio de la administración central, como afirma Carmagnani<sup>21</sup>. Es verdad que el gobierno nacional de la primera república mexicana estaba mucho más acotado que el virreinal anterior a 1810. No obstante, si atendemos a la correlación de fuerzas existentes entre 1821 y 1823 veremos que con el pacto federal la administración central recuperó algunas de las potestades fiscales que *de facto* había perdido en los años previos a favor de los gobiernos provinciales. La administración central afianzó el control de los aranceles marítimos y consiguió el compromiso de los estados de entregar un contingente financiero. En otras palabras, con el pacto fiscal federal de agosto de 1824 las provincias perdieron parte de la autonomía que habían ganado en los años previos, tal como demostraremos.

Carmagnani pasa por alto que el artículo 50, apartado 8º de la Constitución del 5 de octubre de 1824, reconoció el derecho del Congreso General a “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 139.



cuentas al gobierno”. Como veremos en su momento, quedaba entendido que dicha potestad incluía a todos los ciudadanos del país. Se impuso una especie de *visión de Estado* en el Congreso constituyente republicano; es decir, que la mayoría de los legisladores estaba consciente de que el país sólo podría articularse si se garantizaba la existencia de un gobierno central con cierta fortaleza. Por otro lado, también ayudó el hecho de que los gobiernos provinciales no formaran un frente común en contra del gobierno central. Es cierto que el Congreso federal fue incapaz de ejercer las potestades que la Constitución de 1824 le había otorgado y que tuvo que dar numerosas concesiones de hecho a los gobiernos estatales. Este asunto sin duda merece ser estudiado, sin embargo, insistimos, esta conflictiva relación no es la clave principal para explicar los crónicos déficits de la Hacienda nacional.

Por consiguiente, tenemos nuestras reservas para aceptar la tesis de Carmagnani de que la primera república federal, atendiendo a su aspecto financiero, era de naturaleza confederal y no federal, afirmación canonizada por la historiografía y ampliada para describir la arquitectura constitucional en su conjunto<sup>22</sup>. Desde una perspectiva constitucional, la administración central no era tan débil como el historiador italiano y otros autores creen. Es verdad que la participación de las entidades federadas en el sostén de la administración central a través del estanco del tabaco y el contingente fue menor a la esperada, sin embargo, la suma total recaudada rebasó las estimaciones de los constituyentes de 1824. El gobierno nacional tuvo acceso a otras fuentes de recursos, como los impuestos cobrados a la población del Distrito Federal, cuyo monto rebasó la cantidad agregada remitida por los gobiernos estatales. Gracias a ello las consecuencias del incumplimiento de pago de los gobiernos estatales no fueron tan dramáticas. Desde esta perspectiva, el arreglo constitucional mediante el cual se entregaron las rentas de la Ciudad de México a la administración central resultó ventajoso para la misma. Evidentemente supuso un costo muy alto para los habitantes del Distrito Federal. Por consiguiente, y como probaremos, Carmagnani se equivoca cuando afirma que la participación de los ingresos del Distrito Federal en los ingresos totales fue “extremadamente débil” durante la primera república federal, pues la administración central “ni siquiera podía administrar las entradas” de dicho terri-

<sup>22</sup> *Ídem*, p. 139. Los autores que han hecho suya la afirmación de Carmagnani de que la primera república federal mexicana, en realidad fue una confederación son numerosos. Un libro de reciente aparición y quizá de los que asumen con mayor convicción esta idea es el de Arroyo, *La arquitectura del Estado mexicano*.

torio<sup>23</sup>. En los hechos el gobierno nacional se mostró tendencialmente débil ante los estados, sin duda, pero no debe exagerarse.

Compartimos la apreciación de Carmagnani de que los ingresos tuvieron su mejor desempeño en los momentos de mayor inestabilidad política. No obstante, para el periodo aquí analizado, veremos que el desorden político de 1829 a 1835 sí afectó el gasto, de modo que se amplió significativamente el déficit respecto a los años previos. Se hizo necesario destinar mayores recursos al ejército y al pago de la deuda con los exigentes agiotistas, por lo que se anulaban las ventajas del incremento en las entradas. Dicho de manera distinta, el desorden político no inhibió el aumento de los ingresos, pero sí provocó un incremento del gasto y por tanto del desequilibrio presupuestario. Pese a estas discrepancias con Carmagnani, debemos insistir que sus aportes al tema estarán presente en toda la obra, a veces de manera explícita, casi siempre de forma implícita.

Otra contribución sustancial al debate en torno a la naturaleza de los desequilibrios financieros del Estado mexicano durante las décadas inmediatas a la consecución de la independencia es la de Carlos Marichal. Al analizar las finanzas novohispanas y su participación en la Hacienda imperial española, este autor se interesó en comprender por qué los gobiernos mexicanos no pudieron emular el éxito del sistema recaudatorio virreinal. En su opinión, las causas más evidentes de la precariedad de la Hacienda nacional fueron las tensiones entre la administración central y los gobiernos estatales; la presencia de actores políticos y militares regionales que solían apropiarse de los ingresos en sus áreas de influencia; la sustitución de una burocracia experimentada por otra que no lo era tanto; el creciente gasto militar, la progresiva deuda pública; así como el estancamiento económico que aquejó al país durante la primera mitad del siglo XIX<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>24</sup> Marichal, “Una difícil transición”. Del mismo, “Beneficios y costos fiscales del colonialismo”. Si bien la preocupación de Marichal se ha centrado en entender el fracaso de la Hacienda nacional tomando como referencia el periodo colonial, algunos otros trabajos también han resaltado las continuidades del antiguo régimen a la etapa nacional. Por ejemplo, Luis Jáuregui señala las afinidades funcionales de los intendentes creados en 1787 en la Nueva España y los comisarios establecidos en 1824 para hacerse cargo de los recursos federales a lo largo del territorio federal, sobre todo de los ingresos aduanales marítimos y del cobro del contingente en los estados. Jáuregui, “Del intendente al comisario”. Del mismo autor, *La real Hacienda de Nueva España*. Ernest Sánchez Santiró también ha llamado la atención sobre la continuidad de las figuras fiscales del periodo colonial a la etapa nacional, aunque destaca los cambios en las tasas

Coincidimos en que las variables enumeradas por Marichal tuvieron alguna incidencia sobre los desequilibrios presupuestarios de la Hacienda nacional. No obstante, para los años que aquí se estudian, creemos que el énfasis debe ponerse en el gasto público, así como en los problemas para la construcción de una nueva legitimidad que afectaron tanto al gobierno central como a los estatales; quizá menos al primero que a la mayoría de los segundos en razón de su alta dependencia de los impuestos interiores.

Los planteamientos de Marichal y Carmagnani han sido desarrollados de manera particular por varios de sus discípulos y algunos otros historiadores. En términos generales, este grupo de estudiosos ha centrado su atención en los rubros de ingresos más pingües del erario nacional, en el desempeño de las haciendas públicas de los estados, en las tensiones políticas entre éstos y la administración central por el control de algunas fuentes de ingresos, así como en los avatares de los proyectos para implantar las contribuciones directas tanto a nivel nacional como al interior de los estados<sup>25</sup>.

Como ya se señaló, la idea de que el tipo de federalismo —o confederalismo, como prefieren llamarlo algunos autores—, así como la inherente debilidad de la administración central, son las razones fundamentales para explicar los problemas hacendarios entre 1824 y 1835 tiene un enorme arraigo entre la historiografía fiscal. Esta presunción ha llevado a algunos historiadores a analizar las aportaciones de los gobiernos estatales al erario nacional mediante el contingente y el monopolio del tabaco. Este enfoque a menudo lleva implícita la opinión, expresada inicialmente por Carmagnani, de que el incumplimiento de las entidades federadas con ese compromiso explica en gran medida la crisis de la Hacienda central. Ambas fuentes de recursos tenían una dimensión política importante vinculada con el carácter y fun-

---

y la estructura de la Hacienda, así como en la arquitectura constitucional que condicionaron el fracaso de la Hacienda nacional. Sánchez Santiró “La fiscalidad del pulque”. Jorge Silva Riquer y Jesús López Martínez describen los cambios en la estructura hacendaria nacional, en especial en la parte que involucra la administración de alcabalas. De igual modo, ofrecen información sobre los ingresos alcabalariorios de la Ciudad de México entre 1822 y 1834 los cuales tuvieron su peor comportamiento entre 1827 y 1830. Silva Riquer y López Martínez, “La organización fiscal alcabalarioria de la Ciudad de México”.

<sup>25</sup> Olveda, “La disputa por el control de los impuestos”. Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco”. Corbett, “Soberanía, élite política y espacios regionales en San Luis Potosí”. Marichal, “La Hacienda pública del Estado de México”. Romero, “Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora”. Miño Grijalva, “Fiscalidad, Estado y federación”. Serrano Ortega, “Tensiones entre potestades fiscales”.



cionalidad del federalismo. El contingente representaba el reconocimiento de las entidades de su pertenencia a la federación, así como de la necesidad y conveniencia de la administración central. Por su parte, la división del estanco del tabaco entre ambas esferas jurisdiccionales —el tabaco en rama para el gobierno central y la manufactura y comercialización del producto para los estados— fue un acuerdo intermedio ante la imposibilidad de que alguna de las tres propuestas en pugna se impusiera; a saber, la adopción del modelo centralista existente antes de 1810, la entrega del estanco en todas sus fases a los gobiernos estatales o su abolición absoluta en el territorio nacional. De igual manera ilustra el deseo de afrontar de manera salomónica la tensión entre las soberanías estatales con el gobierno central<sup>26</sup>.

Tanto los políticos del siglo XIX como los historiadores del siglo XX y XXI han insistido en que desde la perspectiva financiera e incluso política el contingente resultó un fracaso, toda vez que la recaudación quedó por debajo de la cantidad esperada, muestra inequívoca de la falta de compromiso político por parte de los estados para sostener la federación. Jorge Castañeda ha hecho matices significativos a esta interpretación. Señala que aunque el balance financiero del contingente a lo largo de todo el periodo de vigencia (1824 a 1861) es negativo, hubo lapsos en que cumplió su función política y financiera con relativo éxito. Reconoce que las entidades siempre se preocuparon por cubrir primero sus necesidades financieras y luego las del gobierno nacional. No obstante, entre 1824 y 1832 esta contribución funcionó medianamente bien como fuente de recursos financieros para la Hacienda pública nacional y como instrumento de cohesión de la federación. Durante estos años, la mayoría de los estados se mostró dispuesta a cumplir con su obligación en la medida de lo posible. La dificultad consistió en que el cumplimiento de dicho pago dependía, entre otras cosas, de las condiciones de la economía y de la situación financiera de cada estado, así como de las circunstancias políticas. De hecho, como advierte Luis Jáuregui, algunos gobiernos estatales eran tan o más débiles que el gobierno nacional para controlar la estructura hacendaria de sus respectivos territorios; la mayoría solía tener un alto grado de descentralización a favor de los gobiernos municipales. Dicho de otra manera, aunque quisieran reunir todas las contribuciones que les correspondían carecían de los medios políticos y administrativos para hacerlo<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Serrano Ortega, “Tensiones entre potestades fiscales”.

<sup>27</sup> Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España*.



El incumplimiento en el pago del contingente tiene una relevancia menor para explicar los desequilibrios financieros debido a que su participación dentro de la masa general de ingresos de la Hacienda fue poco significativa, incluso entre 1825 y 1830 cuando la recaudación alcanzó sus máximos históricos. Pero sobre todo porque, como sostendremos, la causa central de dichos desajustes no se encuentra en la esfera de los ingresos sino en la del gasto.

El estanco del tabaco también ha sido objeto de dos ensayos; uno de José Antonio Serrano y el otro de David Walker. Serrano analiza los debates en torno al destino del monopolio durante la primera república federal, así como la disputa por su usufructo entre la administración central y los estados. Advierte que estas tensiones, al igual que la incapacidad del estanco para generar los recursos que le demandaban, motivaron cambios frecuentes en su estatus y organización que empeoraron su funcionamiento<sup>28</sup>. Por su parte, Walker subraya la participación de los empresarios privados en el monopolio durante la primera república centralista y el papel de la institución como garante de varios de los empréstitos obtenidos por el gobierno de los agiotistas nacionales<sup>29</sup>. Ambos ensayos dejan claro que el monopolio estuvo muy lejos de proporcionar las sumas que generó durante el periodo colonial y, por consiguiente, de las que se esperaban de él en la etapa nacional. Sin embargo, no ofrecen un análisis cuantitativo seriado de los ingresos que generó la renta, ni de su participación en los montos totales de la Hacienda nacional. Tampoco se ocupan del funcionamiento interno de dicha institución que podría arrojar mayor información para explicar su fracaso como fuente de recursos financieros. Por ello nos parece de particular relevancia retomar tales cuestiones en esta investigación.

Los proyectos y las discusiones teóricas para intentar resolver los desajustes hacendarios también han llamado la atención de los historiadores. Los diversos estudios han mostrado que hubo una polémica permanente sobre el tema durante todo el periodo de la primera república federal, aunque tuvo momentos especialmente intensos como el de 1822 y 1823, cuando se debatió en torno a la disyuntiva entre contribuciones directas e indirectas; en especial el destino de las alcabalas, así como el del estanco del tabaco<sup>30</sup>. Aquí

<sup>28</sup> Serrano Ortega, “El humo en discordia”, p. 209. Un análisis detallado de la organización del estanco de la venta y manufactura de la hoja en Jalisco por parte del gobierno del estado, se puede ver en Aguirre Lozano y Motas Palma, “Astucia y reflexión para librar la ocasión”, pp. 95-100.

<sup>29</sup> Walker, “Bussines as usual”.

<sup>30</sup> Rodríguez Venegas, “Las políticas ministeriales durante la regencia y el imperio”. Del mismo, “Un acercamiento a las propuestas”. La discusión en torno a las alcabalas y los pro-



vale la pena referirse a los trabajos coordinados por Leonor Ludlow acerca de la labor de varios de los ministros de Hacienda, no sólo del periodo que aquí nos ocupa, sino de todo el siglo XIX y las tres primeras décadas del XX<sup>31</sup>.

Sin lugar a dudas, el tópico que más ha llamado la atención en fechas recientes ha sido el de las contribuciones directas que se proyectaron desde antes de 1821<sup>32</sup>. No sólo porque se presentaron inicialmente como la panacea para resolver los problemas hacendarios sino, sobre todo, porque a través de ellas se intentó avanzar en la construcción de lo que se juzgaba una Hacienda moderna; es decir, congruente con los principios liberales de generalidad, proporcionalidad y equidad en la tributación. Los ministros de Hacienda, primero del imperio y después de la república, impulsaron el cobro de los gravámenes directos para allegar recursos al erario nacional sin causar tanto daño a la sociedad y a la economía. Según José Antonio Serrano, los impuestos directos no fueron percibidos como un medio coyuntural para recaudar dinero; por el contrario, “formaron parte de un proyecto fiscal que pretendía sentar las nuevas bases de la estructura de ingresos de la Hacienda pública de la nación”<sup>33</sup>.

Según el mismo autor, los mexicanos ya estaban familiarizados con los impuestos directos antes de 1821, pues existían desde 1812 bajo principios modernos; sin embargo esta apreciación parece exagerada, pues su instauración no se generalizó y donde ocurrió su cobro fue motivo de numerosos conflictos con las élites y autoridades municipales, tal como prueba Ernest Sánchez Santiró<sup>34</sup>. Por otro lado, como consecuencia de la ambigua potestad del gobierno central para imponer contribuciones directas fuera del Distrito Federal durante la primera república federal, el análisis de dichas gabelas no es relevante para el estudio de la Hacienda nacional. Sin duda lo es para la revisión de varios erarios estatales.

Serrano Ortega también hace visible que durante la república federal los proyectos de contribuciones directas nacionales, como el de 1829, chocaron con los intereses de los gobiernos estatales que las vieron como una intromisión en su soberanía y una trasgresión al pacto federal. En otras palabras, estuvieron enmarcadas por la confrontación entre el gobierno central y los

---

yectos para remplazarlas a lo largo de todo el siglo XIX fue revisada por María José Rhi Sausi Garavito, “Breve historia de un longevo impuesto”.

<sup>31</sup> Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos*, tomo 1.

<sup>32</sup> Serrano Ortega, *Un impuesto liberal en una guerra contrainsurgente*. Sánchez Santiró, “La irrupción del liberalismo fiscal en Nueva España”. Sánchez Santiró, “Guerra y restauración”.

<sup>33</sup> Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, p. 45.

<sup>34</sup> Sánchez Santiró, “La irrupción del liberalismo fiscal en Nueva España”.

estados. Para los segundos las contribuciones directas eran un medio para que el primero se arrogara facultades fiscales sobre los ciudadanos. En realidad el marco legal era ambiguo en ese sentido. Por un lado, la Constitución de 1824 concedió al Congreso General la facultad para establecer las contribuciones que fueran necesarias para cubrir los gastos de la administración central, pero por el otro, la ley de división de rentas de agosto de ese mismo año fue interpretada por los estados como la formalización de una soberanía plena sobre las fuentes hacendarias que quedaron a su cargo, con exclusión del gobierno nacional, incluido el mismo Congreso General. Así se generó una vaguedad jurídica que cada esfera jurisdiccional buscó interpretar según su conveniencia, ambigüedad que se acrecentó porque nunca se elaboró la respectiva ley secundaria; quizá porque no había voluntad política para ello<sup>35</sup>.

El corolario pareciera ser que el pacto fiscal federal arrojó saldos negativos para ambas esferas jurisdiccionales, conclusión que matiza la hipótesis de Carmagnani, según la cual la naturaleza confederal de la república fue la responsable de las crisis financieras del erario nacional en la medida en que fortaleció a los estados en detrimento del primero<sup>36</sup>. Sin embargo, el hecho de que, hasta donde sabemos, durante la república central la situación financiera no parece haber mejorado sustancialmente para la administración nacional ni para la de los departamentos —antes estados— obliga a preguntarse hasta dónde aquel saldo negativo fue consecuencia del pacto federal o bien de otras circunstancias que no necesariamente estaban vinculadas con la estructura constitucional<sup>37</sup>. ¿Debemos creer que si el gobierno general hubiera ejercido la soberanía tributaria plena sobre todos los mexicanos, los problemas de la Hacienda nacional no habrían existido? ¿Era posible la adquisición y ejercicio de tal prerrogativa durante la primera mitad del siglo XIX?

De ahí se sigue que si bien el gobierno nacional careció de soberanía efectiva, aunque sí constitucional, sobre la mayor parte del espacio y de los habitantes del país, ello no significa necesariamente que los estados hayan sido los depositarios y beneficiarios de dicha soberanía. En otras palabras, la disociación entre gobierno central y ciudadanos fue un fenómeno que tam-

<sup>35</sup> *Ibidem*, cap. 2. Ernest Sánchez Santiró ha analizado las razones del fracaso de los proyectos para instaurar las contribuciones directas sobre la propiedad, rústica y urbana, durante la república central. Sánchez Santiró, “La fiscalidad directa en el México decimonónico”.

<sup>36</sup> Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco”. Del mismo, “De la alcabala colonial a la contribución directa republicana”. Miño Grijalva, “Fiscalidad, Estado y federación”,

<sup>37</sup> Torres Medina, “La supervivencia de un régimen”.



bién sufrieron los estados y por tanto enfrentaron serios problemas para legitimar su potestad fiscal. Tal parece que en efecto la mayoría de los erarios estatales fracasó también en su política recaudatoria. No obstante, opino que esta falla no se puede imputar al pacto federal de 1824. Es probable que los erarios provinciales ya acusaran fuertes déficits antes de ese año, tal como lo sugieren algunos de los estudios citados. En todo caso, hay que prestar atención al peso que supuso el contingente en sus finanzas

Una importante diferencia metodológica de esta investigación respecto a la valiosa historiografía de que se parte, es el análisis desagregado de los componentes más importantes de la Hacienda nacional, tanto de los ingresos como de los egresos. Hasta ahora, salvo el macroanálisis elaborado por Marcello Carmagnani y los estudios monográficos de Jorge Castañeda e Israel Arroyo sobre los ingresos del contingente, no se ha ofrecido una perspectiva cuantitativa y gráfica sobre el comportamiento del erario público. Esta información, enriquecida con el estudio de la legislación; el debate parlamentario, las polémicas en la prensa y folletería, resulta sumamente elocuente y muestra algunos matices distintos a los observados por algunos autores. Sin embargo, la principal contribución metodológica de este trabajo consiste en la incorporación más sistemática del gasto en el análisis de la dinámica hacendaria nacional. Ello permitió percatarnos de que la principal debilidad del pacto fiscal federal de 1824 no fue una desigual distribución de las rentas entre estados y gobierno general en detrimento de éste, sino la omisión de la deuda pública, sobre todo la interna, en el presupuesto de gastos del gobierno nacional. De hecho, los desequilibrios financieros causados por la deuda fueron mucho mayores a los atribuibles a la morosidad y parcialidad de los pagos de los estados por concepto del contingente y el estanco del tabaco.

Debo hacer patente mi profundo agradecimiento a las personas que de diferentes maneras contribuyeron a darle forma a este proyecto y que con sus sabios consejos evitaron que perdiera el rumbo. En primer lugar a Sandra Kuntz por asumir el reto de dirigir la investigación, cuyo primer producto fue una tesis que revisada y corregida se presenta ahora como libro. A lo largo de esta travesía que hicimos juntos pude constatar su enorme calidad humana, disposición y su reconocido rigor académico que se tradujo en una lectura minuciosa y crítica de cada página que escribí y reescribí. Un agradecimiento profundo también a Luis Aboites y Luis Jáuregui por la lectura aguda y minuciosa del texto completo, así como por sus continuas, certeras y gentiles críticas que me mostraron ángulos del problema de investigación que de otro modo no habría vislumbrado. Debo un reconocimiento especial a Carlos



Marichal, pionero y maestro de los practicantes de la historia hacendaria en México, por sus pertinentes y eruditos consejos, y porque de modo generoso compartió conmigo su base de datos con la información cuantitativa de las memorias de Hacienda mexicanas del siglo XIX que facilitaron en mucho la labor de análisis. De enorme utilidad y muy sugerentes fueron también las críticas y consejos de Manuel Miño, que pese a sus múltiples compromisos se tomó el tiempo para leer un borrador completo de este trabajo. Vaya otro agradecimiento para él.

Algunos otros reconocidos expertos leyeron fragmentos de este libro. Mi más sincera gratitud a Josefina Zoraida Vázquez por sus comentarios, apoyo y amistad, así como a María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez y Antonio Ibarra. Debo un reconocimiento muy especial a Marcello Carmagnani y a Carlos Sempat Assadourian en cuyos seminarios, no por casualidad, se incubó la idea que desembocaría en este libro. En algunos otros foros expuse ciertas ideas embrionarias que aquí desarrollo con más amplitud; en ese contexto agradezco los comentarios que recibí de José Antonio Serrano, Jaime Olveda, Will Fowler, Gerardo Lara y Catherine Andrews.

La conclusión de este trabajo fue posible gracias al apoyo de numerosas instituciones. En primer lugar debo señalar a El Colegio de México, que me acogió en su seno y en cuyas aulas deambulé entre 2001 y 2003. Inmensa es mi deuda académica con esta institución. De septiembre de 2001 a agosto 2004 conté con una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la realización de mis estudios, sin la cual difícilmente hubiera podido cumplir con esa fase de mi formación. De 2004 a 2012 la Universidad Autónoma de Tamaulipas me abrió sus puertas para incorporarme como profesor investigador de tiempo completo. En esta institución encontré amplias facilidades para dar curso a esta investigación, en especial en su Instituto de Investigaciones Históricas y en la licenciatura en Historia que alberga la Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades. Gracias al apoyo del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), a través del Cuerpo Académico de Historia e Historiografía Regional, pude asistir en varias ocasiones a la Ciudad de México para consultar los acervos documentales. De igual modo me beneficié con recursos del Programa de Fondos Mixtos (Fomix) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Tamaulipas (Cotacyt), gracias a ellos en el verano de 2009 pude realizar una estancia de investigación en la Nettie Lee Benson Collection de la Universidad de Texas en Austin. Mi gratitud también va para Virginia Marisol Escobedo Aguirre,



Ezequiel Esteves Austria, Gina Borch Klapp y Mariana Coronel por su invaluable apoyo en la labor de recopilación de la información.

En la recta final, fue fundamental el beneficio de un año sabático que me concedió la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la hospitalidad del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, de septiembre de 2011 a agosto de 2012, como posdoctorante. Gracias a ello pude llevar a cabo la revisión, corrección y adecuaciones del texto, indispensables para su publicación. Por supuesto, me siento muy honrado por el hecho de que tres instituciones de tanto prestigio como El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora hayan acogido este trabajo y hecho posible su publicación.

Por último, debo reconocer a mi esposa Catherine Andrews, no sólo por ser una interlocutora intelectual, sino por su paciencia, apoyo y sacrificios para que yo dispusiera de más tiempo para la investigación, en cuyo proceso arribaron a nuestras vidas los dos *Hernandrews*: Samuel y Nora. A los tres dedico este trabajo.