

“La miseria de la libertad: la política hacendaria de la regencia y la Soberana Junta Provisional Gubernativa, 1821-1822”

p. 33-66

*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



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS



EL COLEGIO  
DE MÉXICO



Instituto  
Mora

# I

## LA MISERIA DE LA LIBERTAD: LA POLÍTICA HACENDARIA DE LA REGENCIA Y LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA, 1821-1822



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS



EL COLEGIO  
DE MÉXICO





## I

# LA MISERIA DE LA LIBERTAD: LA POLÍTICA HACENDARIA DE LA REGENCIA Y LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA, 1821-1822

El efecto de la política recaudadora española sobre el mercado del dinero en la Nueva España a fines del siglo XVIII y principios del XIX ya ha sido ampliamente analizado por Carlos Marichal y algunos otros historiadores<sup>1</sup>. Este autor ha subrayado las funestas secuelas financieras que las fuertes exacciones, impuestas antes de la independencia, tuvieron para los primeros gobiernos mexicanos. Por su parte, otros investigadores han analizado con detenimiento las consecuencias negativas de la guerra intestina de 1810 sobre la economía y la estructura hacendaria novohispanas que se prolongaron hasta la etapa nacional. De igual modo, han subrayado que el incremento de la carga impositiva y de los préstamos forzados entre 1810 y 1821 acrecentó el malestar entre la población así como la descapitalización del aparato productivo. Así se acumuló una deuda pública que cuando fue reconocida por el gobierno independiente, se convirtió en un pesado lastre presupuestario<sup>2</sup>.

La política fiscal borbónica, en especial aquella aplicada durante la guerra de independencia, y el conflicto bélico mismo, contribuyeron significativamente a desarticular la Hacienda pública novohispana; sin embargo, no son factores suficientes para explicar los problemas financieros de los primeros gobiernos nacionales. En este capítulo se argumenta que las decisiones hacendarias tomadas durante los meses que siguieron a la proclamación del Plan de Iguala, en febrero de 1821, aceleraron el desmoronamiento financiero del tesoro público, a saber, la supresión de diversos impuestos y la reduc-

<sup>1</sup> Marichal, *La bancarrota del virreinato*; del mismo, “Beneficios y costes”; “El sistema fiscal”; “Las guerras imperiales”, “Una difícil transición fiscal”. Tepaske, “La crisis financiera del virreinato”. Para analizar el proceso de consolidación de los vales reales a partir de 1804, véase a Wobeser, *Dominación colonial*.

<sup>2</sup> Romero Sotelo, *Minería y guerra*. Romero Sotelo y Jáuregui, *Las contingencias*. Cárdenas, *Cuándo se originó*. Valle Pavón, “El consulado de México”; Vega, Josefa, “Los primeros préstamos”.



ción de las tasas de otros. Dichas medidas obedecieron a la presión de diversos actores sociales, a la falta de información sobre el potencial real del aparato recaudatorio y de las necesidades que enfrentaría, así como a una exagerada proyección de la capacidad económica del país.

De igual modo se demuestra que la propagación de las ideas liberales y el sentimiento anticolonial incidieron en la desarticulación del viejo sistema fiscal. Así, la creencia de que una política fiscal liberal era una condición necesaria para fomentar la producción minera supuso la reducción significativa de la principal fuente de ingresos hacendarios del periodo virreinal. También se arguye que este mismo principio doctrinario, así como la actividad de los diversos grupos de presión, impidieron que los aranceles proporcionaran los recursos necesarios para dar vigor a la Hacienda pública, la cual se vio obligada a recurrir desde muy temprano a los empréstitos.

Las disposiciones referidas contribuyeron al descenso considerable de las rentas del erario nacional, cuya estructura estaba sumamente maltrecha. Como resultado, desde muy temprano se presentaron problemas para financiar las necesidades básicas de la administración pública. En consecuencia, el gobierno provisional no tuvo más remedio que recurrir a medidas impopulares asociadas con el antiguo régimen, que enfrentaron un imaginario antifiscal y minaron la legitimidad de las autoridades centrales recién constituidas.

### LIBERTAD VS. FINANZAS PÚBLICAS

El éxito del Plan de Iguala, y por consiguiente de Agustín de Iturbide, para articular los intereses de la mayor parte de los sectores sociales y actores políticos novohispanos e inclinarlos en favor de la independencia, se debió a su tono incluyente y general. No obstante, esa fue también su debilidad al momento de constituir un gobierno, pues resultó harto difícil satisfacer las expectativas generadas por el plan y por la propaganda insurgente que se difundió a partir de 1810. Los agravios y necesidades que cada grupo social tenía eran diversas y muchas veces contradictorias. La legitimidad de la independencia descansaba fundamentalmente en el supuesto de que con ella, por un lado, llegarían a su fin los atropellos y abusos atribuidos a los representantes del gobierno español; y por el otro, que se respetarían las prerrogativas y derechos de los estamentos privilegiados que la suscribieran. De ahí se sigue que la adhesión de estos grupos a la independencia no necesariamente estuvo motivada por fines patrióticos, nacionalistas o anticolonialistas; fue más bien el resultado del reco-

nocimiento de que la subordinación a la Corona española ya no era factible en las circunstancias imperantes tanto en la metrópoli como en Nueva España<sup>3</sup>.

Casi todos los grupos sociales esperaban una modificación radical del esquema tributario vigente hasta 1821, empero había divergencias profundas sobre el paradigma que debía adoptarse. Para ciertos sectores, en especial los de menores recursos económicos, cualquier tipo de gravamen impuesto desde el centro del país estaba fatalmente asociado con el despotismo que se pretendía sepultar; en consecuencia, no estaban dispuestos a ceder la más mínima parte de su renta a las autoridades centrales, en tanto que no se tradujera en beneficios inmediatos, directos y tangibles. Mucho menos podrían decidir la forma en que tales recursos se gastarían. En consecuencia, sólo accederían a contribuir para sostener la administración de sus gobiernos locales, así como las necesidades y la vida ritual de sus localidades. Por supuesto que había grupos sociales, generalmente miembros de la élite cultural y de la clase política, que comprendían la relevancia y necesidad de una estructura fiscal central, como condición inexcusable para la existencia del Estado que pretendía vertebrarse<sup>4</sup>.

Para la mayor parte del grupo gobernante encabezado por Iturbide era clara la necesidad de las contribuciones de la sociedad para el sostenimiento del Estado, aunque tampoco podía soslayar los reclamos antifiscales de cuya satisfacción dependía la legitimidad del nuevo régimen. Por lo tanto, el reto consistía en cómo eliminar los pretendidos rasgos de arbitrariedad del antiguo aparato recaudatorio, sin deslegitimar toda forma de estructura fiscal central.

Durante los meses que siguieron a la proclamación del Plan de Iguala, Iturbide y sus colaboradores accedieron a varias de las demandas antifiscales de los diversos sectores sociales, no sólo para atraerse el apoyo popular, sino también porque no había una claridad sobre las consecuencias financieras que dichos actos generarían, ni sobre el estado de abatimiento que padecía el erario público. Este descuido es perfectamente comprensible si se presta atención al estado de euforia y optimismo que imperaba y que hacía suponer el inminente arribo a una época de prosperidad sustentada en la presunta riqueza del territorio ya mexicano<sup>5</sup>. Se calculaba que aun eliminando todos

<sup>3</sup> Vid. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 14-22. Vid. Tenenbaum, “Sistema tributario y tiranía”, pp. 212-213. Ávila, *Para la libertad*, pp. 71-75.

<sup>4</sup> Vid. Carmagnani, “Finanzas y Estado”, pp. 136-137.

<sup>5</sup> En palabras de Lucas Alamán, se confiaba “indiscretamente en la riqueza del país, todas las providencias que se dictaron parecen no haber tenido más objeto que aumentar el exceso de los gastos, con los sueldos cuantiosos del generalísimo, su padre, regentes, ministros, generales, secretarías de despacho y de la junta y otros, disminuyendo al mismo tiempo los recursos por



los impuestos extraordinarios y reduciendo o suprimiendo algunos ordinarios, quedaría un excedente presupuestario que cubriría holgadamente las necesidades financieras de la administración pública. El problema era que se había heredado un edificio hacendario resquebrajado por las exacciones que había llevado a cabo la administración española en las tres últimas décadas, así como por la guerra intestina que había dislocado los canales y fuentes de recaudación, y que consumió buena parte de los ingresos. Una dificultad adicional de no menor relevancia era el estado de postración de algunas áreas del aparato productivo a consecuencia de la guerra y la fuga de capitales. Tal situación restringió la capacidad tributaria de los actores económicos que, no obstante la recuperación de algunas regiones y sectores productivos, no logró resolverse de manera inmediata. En este escenario resulta comprensible que en 1822 la tesorería general situada en la Ciudad de México, la más importante de todas, apenas reuniera un 1 348 170 pesos, cuando en 1810 había recaudado 6 455 422 pesos, es decir, había experimentado una reducción del 81%<sup>6</sup>.

A pesar de que el estado en que se recibió la Hacienda en 1821 no era nada halagüeño, la explicación de sus miserias posteriores no puede atribuirse exclusivamente a los acontecimientos de los últimos años del periodo virreinal, en particular a los del periodo de guerra. El papel de artífice del acuerdo mediante el cual se consiguió la independencia dotó de un alto grado de popularidad y poder político a Iturbide, lo cual le permitió tomar decisiones trascendentales en materia política y fiscal desde antes de la firma de la independencia. Estas disposiciones también desempeñaron un papel crucial en la desarticulación del sistema hacendario virreinal. El 30 de junio de 1821, con el argumento de que era “justo [que] desde ahora comience el pueblo a sentir los beneficiosos frutos de su independencia con el alivio de las exorbitantes pensiones que lo gravan”, Iturbide decretó la abolición de todas las contri-

---

la baja de las alcabalas y demás derechos, con lo que los productos de las aduanas quedaron reducidos a sumas mucho menores que las que antes tenían”. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 411. Las manifestaciones de este optimismo desbordado son numerosas tanto mediante escritos en la prensa como en opúsculos. Un buen ejemplo lo constituye el ensayo de Tadeo Ortiz de Ayala, en el cual sugiere las medidas que deberían adoptarse para llevar a México por el camino de la prosperidad. Aunque se insistía en los riesgos que se cernían sobre la joven nación, se expresaba la convicción de que en un futuro próximo ocuparía un lugar privilegiado entre las naciones más poderosas del orbe gracias a sus abundantes recursos naturales. Ortiz de Ayala, *Resumen de la estadística*.

<sup>6</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 421-423.

buciones extraordinarias impuestas a partir de 1810; es decir, la subvención temporal de guerra, la contribución directa establecida para el mismo fin, el derecho de convoy, el 10% sobre el valor y alquiler de las casas, y la sisa, “cuyo nombre solo horroriza, y da idea de su arbitrariedad”<sup>7</sup>.

En el mismo decreto, Iturbide dispuso la reducción de la alcabala al 6%, porcentaje cobrado antes de 1810, cuando se elevó el impuesto al 14% para las mercancías *atarifadas* y al 12% para las *aforadas*<sup>8</sup>. En ambos casos se agregaron dos puntos más destinados a amortizar y cubrir los réditos de la deuda de veinte millones de pesos, contraída por el gobierno virreinal en 1810 con el estamento mercantil<sup>9</sup>; es decir, que entre ese año y 1821 dichas mercancías estuvieron gravadas con el 16 y el 14%, respectivamente<sup>10</sup>. Iturbide expresó la intención de liberar de toda carga a los insumos para la minería, aunque debido a las necesidades del ejército pagarían sólo por un tiempo el 6% de alcabala. Las contribuciones adicionales de cuatro y un peso y medio que pesaban sobre el aguardiente de caña y el vino locales también se derogaron, pues era sabido que habían sido instituidas para favorecer a los vinos provenientes de España; sólo cubrirían el 6% de alcabala. En contrapartida,

<sup>7</sup> “Bando publicado por el capitán del ejército imperial de las tres garantías, y comandante interino de Oaxaca en que reproduce el decreto de 30 de junio de 1821, que envió Agustín de Iturbide”, *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 64, 8 de noviembre de 1821, p. 255. Según Lucas Alamán, Iturbide tomó estas medidas para “popularizar la revolución”. Además, la Junta aprobó más tarde estas disposiciones, “que hubiera sido imposible derogar, aun cuando no hubiese tenido las mismas ideas, pues se consideraban como el primer fruto de la independencia”. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 414. El decreto de abolición de las contribuciones extraordinarias, expedido por Agustín de Iturbide el 30 de junio de 1821, consta de siete artículos y se puede leer en *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 42, 18 de septiembre de 1821, pp. 166-167. Dicha disposición fue ratificada por la Soberana Junta Provisional Gubernativa el 7 de octubre de 1821. Yáñez Ruiz, *El problema fiscal*, vol. 1, pp. 272-273. Un análisis detallado de dicho bando se encuentra en Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 67-72.

<sup>8</sup> Las mercancías *atarifadas* eran aquellas cuyo impuesto consistía en una tarifa establecida y publicada previamente por los funcionarios de la Hacienda pública; en cambio, las *aforadas* eran valuadas en el momento del pago en la aduana correspondiente. En función del precio del día se fijaba el monto del gravamen.

<sup>9</sup> Valle Pavón, “El Consulado de comerciantes”, pp. 387-420. De la misma, “Los empréstitos”.

<sup>10</sup> Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 20-21. Lucas Alamán refiere que Iturbide dispuso que se conservara temporalmente el cobro del 2% para la amortización de la deuda de los veinte millones, de modo que en realidad la alcabala sería de un 8%, no obstante, el decreto nada dice al respecto. No queda claro, pues, si se mantuvo esa sobretasa y en caso afirmativo, hasta cuándo. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 414-415.



el aguardiente y los vinos extranjeros, de acuerdo con un decreto del 20 de febrero de 1822, pagarían el 12%<sup>11</sup>.

Antes de 1821, el pulque, de amplio consumo entre los novohispanos del centro del virreinato, tuvo una alcabala superior a la de otras mercancías. Gracias a ello fue el producto que mayores ingresos alcabulatorios proporcionó a la Real Hacienda. No obstante, en consonancia con la política de reducción de impuestos, el 4 de enero de 1822 la Soberana Junta Provisional Gubernativa, nombrada por Iturbide el 28 de septiembre de 1821<sup>12</sup>, decretó que en lugar de los dos reales un grano por arroba de pulque fino u otomí sólo se cobrara medio real, es decir, una rebaja del 75%. El pulque de menor calidad, conocido como tlachique, sólo pagaría la mitad que el fino<sup>13</sup>. Una consecuencia de esta medida tan complaciente fue la caída de los ingresos por este rubro, ya de por sí bastante disminuidos. En 1820 habían ingresado a la Real Hacienda 333,694 pesos por concepto de la alcabala del pulque; pero

<sup>11</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 419. Este autor no señala si al 12% de alcabala que recaía sobre el aguardiente y vinos extranjeros se agregaba el cobro del 6% de alcabala eventual, con lo cual el gravamen llegaría a 18%.

<sup>12</sup> El 28 de septiembre de 1821, luego de firmarse la Independencia, Iturbide nombró un órgano legislativo llamado Soberana Junta Provisional Gubernativa, integrada por 38 individuos. Uno de los primeros actos de este cuerpo consistió en designar una Regencia, que fungiría como poder ejecutivo mientras se definía quién ocuparía el trono del imperio mexicano, la cual estuvo integrada por Iturbide, en funciones de presidente, Juan O'Donojú, Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velásquez de León. Debido a la muerte de O'Donojú en octubre de 1821, su lugar en la Regencia lo ocupó el obispo de Puebla, Antonio Joaquín Pérez, quien dejó la presidencia de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 48-50.

<sup>13</sup> Un peso era igual a ocho reales, un real equivalía a doce granos. Una carga de caballería equivalía a dos arrobas, es decir, lo que transportaba una mula. Por un burro debían pagar sólo 3 reales, si era pulque fino, pues cargaba poco menos de carga y media. En el mismo decreto se estipuló la supresión de la garita de San Cosme, exclusiva para el pulque, de tal manera que el licor sería registrado en las garitas dedicadas a todo tipo de mercancías y pagarían el impuesto en la Aduana. Esto de debió a las constantes quejas de abusos cometidos por los recaudadores en perjuicio de los introductores de pulque y de la Hacienda. “Bando sobre que a los pulques se cobre sus derechos, no ya por arrobas, sino lo que equivale a lo mismo por carga de caballería”, expedido el 4 de enero de 1822 en la Ciudad de México por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. 1, núm. 66, 14 de febrero de 1822, pp. 520-522. *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*, Serie I, vol. II, t. 1, Sesión del 4 de enero de 1822, pp. 171-172. Un mes más tarde, el 13 de febrero, se decretó que en las aduanas foráneas se cobrara un impuesto *ad valorem* del 9% al pulque fino y del 4 al tlachique.

en 1822 apenas se reunieron 203,939, es decir, hubo un descenso del 40%<sup>14</sup>. Para ilustrar el impacto de estas medidas vale señalar que en 1810 la aduana de la Ciudad de México recaudó por ese concepto 283,000; en 1820 la guerra y la desarticulación de la estructura recaudatoria hicieron descender los ingresos a 138,000. En 1822, luego de las medidas del gobierno nacional, sólo entraron 88,000. Esto significa que la recaudación de la aduana capitalina en 1822 cayó un 70% respecto a 1810, y un 46% en relación con los ingresos de 1820, este último porcentaje atribuible a las decisiones del gobierno<sup>15</sup>.

La idea de restaurar la minería como columna vertebral de la economía nacional requería, según la opinión dominante, que se aligerara la enorme carga fiscal que había gravitado sobre ella durante el periodo colonial. Con este afán, la Soberana Junta Provisional Gubernativa dispuso que casi todos los impuestos que recaían sobre los metales se compactaran en uno solo equivalente a un modesto 3%. Si bien el espíritu explícito de esta decisión era el fomento del que había sido el principal ramo productivo de la economía novohispana, también puede interpretarse como una concesión al poderoso estamento minero que había reconocido el Plan de Iguala y que esperaba beneficiarse con el nuevo orden político<sup>16</sup>. Es importante aclarar que en 1821

<sup>14</sup> Medina, *Exposición*, pp. 18 y 85. Archivo General de la Nación de México (en adelante AGNM) Historia, vol. 600. Ambas fuentes citadas por Sánchez Santiró, “La fiscalidad del pulque”, p. 81.

<sup>15</sup> Vid. Guedea, *La insurgencia en el departamento*. Alamán, *Historia de México*, p. 415. Si se desea profundizar en el desempeño de la fiscalidad sobre el pulque durante la época virreinal, véase Hernández Palomo, *La renta del pulque*.

<sup>16</sup> En palabras de Leonor Ludlow, “fueron cancelados los derechos del 1%, los del diezmo y del real señoreaje, además del pago de ocho maravedíes en cada marco de plata que se pagaba por concepto de afinación, al igual que 26 maravedíes en cada marco de pasta mixta por el Apartado. Otros impuestos suprimidos fueron: el derecho de cuatro ochavas en piezas de plata y el de media ochava en las piezas de oro, llamado título de bocado en la Casa de Moneda, además de los derechos a las pastas de oro y plata y a la moneda que se impusieron durante la revolución. En el acuerdo se precisó que por única contribución se cobraría solamente el 3% sobre el verdadero valor de la plata, y lo mismo sobre el del oro, recaudándose este derecho en los mismos términos que se verificaba el 1% y el diezmo. En tanto que en la Casa de Moneda de México sólo se cobrarían dos reales a cada marco de plata y oro como coste de amonedación, y para las nuevas casas provinciales se formaría un presupuesto para determinar los impuestos a cobrar. Por lo que toca al derecho de apartado sólo se cobrarían dos reales por marco de plata mixta en vez de los cinco y medio reales, y se apartarían a los introductores todas las pastas que según su ley de oro sea costeadado en la operación. Los dueños de platas mixtas quedaban en libertad de ejercitar esta operación por sí o donde más les conviniera. En los ensayos foráneos la Junta acordó que sólo se cobraría el costo verdadero de las operaciones de ensaye, así como los de fundición en las piezas que lo exijan, quedando supri-

los impuestos mineros no estaban fluyendo hacia las arcas del gobierno central, sino que se quedaban casi totalmente en las cajas provinciales. Este hecho y la drástica reducción de los impuestos cerraron la posibilidad para que en el futuro el ramo volviera a ser la columna vertebral de la Hacienda pública central. Sin embargo, tampoco lo fue para la mayoría de las haciendas estatales ya en el periodo de la república federal.

Las disposiciones hacendarias no siempre parecen haber obedecido de manera predominante a una racionalidad económica que buscara eliminar las trabas al comercio interior y promover el desarrollo de las actividades, aunque se justificaran con ese discurso. Respondían también al criterio político de extirpar aquellos impuestos sobre los cuales recaía la animadversión social. Se buscaba, reiteramos, responder a las expectativas sociales generadas en torno a la independencia y al deseo de Iturbide de legitimar su plan. Aquí vale la pena subrayar que en el discurso apologético de estas medidas se expresaba claramente la pretensión fundamental de restaurar el orden fiscal que había estado vigente hasta 1810, pero sin las contribuciones que habían gravitado sobre los indios y con una sustancial rebaja de los pesados impuestos sobre la minería, dos de los rubros más importantes de la composición de los ingresos coloniales. Por consiguiente, se trataba de una reacción a las disposiciones fiscales impuestas por los virreyes a partir de ese año, mismos que habían gravado en exceso a los novohispanos exproliando buena parte de la riqueza social<sup>17</sup>. Sin embargo, en los hechos también se modificó el esquema hacendario anterior al inicio de la guerra.

---

mido el llamado derecho de bocado. Por último, los miembros de la Junta Provisional acordaron, que una vez que fuera verificado en las tesorerías nacionales el pago de la única contribución en el ramo de la minería, sus dueños podrían venderlos o emplearlos libremente, sin que ello se tradujera en nuevos costes. En el ramo de la amonedación la Junta concedió reducir el valor metálico en las piezas monetarias, permitiendo que se bajaran seis granos de feble en lugar de los diez y ocho que entonces se toleraban. Además se ponían fin al estanco del azogue al liberarse el derecho de azogue en caldo de cualquier procedencia, en tanto que el gobierno se comprometía a franquear la pólvora". Ludlow, "Élites y finanzas", p. 88. *Vid.* Yáñez Ruiz, *El problema*, pp. 273-274.

<sup>17</sup> En un panfleto publicado por esos meses en el que se hacía una apología de las disposiciones fiscales realizadas por Agustín de Iturbide y la Soberana Junta Provisional Gubernativa, luego de dar ejemplos de gobernantes que habían sufrido las consecuencias de imponer pesadas gabelas a sus súbditos, se afirmaba que esa había sido la causa por la que los angloamericanos se habían emancipado. Y por las mismas razones lo habían hecho los americanos españoles, de ahí que el recién instalado y benéfico gobierno hubiera de inmediato "[...] quitado las pensiones y moderado la alcabala". Nogarao, *Parabién a los señores comerciantes*, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, México, 1821.

Un argumento para justificar las decisiones referidas, reiterado en el discurso político y periodístico del momento, fue que así lo dictaban los principios de doctrina económica. En palabras de Iturbide, la experiencia y los “economistas políticos” habían demostrado que “el recargo de contribuciones públicas sobre los efectos del comercio y de la industria al paso que entorpecen el giro y progreso de estos dos importantes ramos de la prosperidad no produce al fondo nacional el aumento que con él quiere dársele, sino que por el contrario lo empobrece y aniquila”<sup>18</sup>. Dicho de otro modo, la política fiscal no debería ser más el instrumento para despojar de su patrimonio y empobrecer a los miembros de la sociedad, sino para promover la riqueza social. Según Lorenzo de Zavala, varios de los miembros de la Soberana Junta Provisional Gubernativa estaban impregnados de los mismos principios doctrinarios, entre ellos José María Fagoaga, Hipólito Odoardo, Francisco Sánchez de Tagle, Manuel de Heras Soto —conde de Heras—, y otros más, quienes “[...] habían leído obras de política sin haber visto siempre la práctica de gobernar [...]”<sup>19</sup>. Desde la perspectiva del político y escritor yucateco, la culpa por el casi total desmantelamiento apresurado de la estructura fiscal fue de la Junta más que de Iturbide. En realidad se trató de una responsabilidad compartida, pues no se puede soslayar que muchas de las decisiones obedecieron a iniciativas de Iturbide, quien, como se señaló, suprimió impuestos incluso antes de septiembre de 1821 cuando se formó la Junta.

Esta postura doctrinaria, evidencia de la retórica liberal en que se sustentó la política del gobierno provisional, resulta todavía más clara ante la decisión de incorporar a los indios al pago de la alcabala, del cual habían estado exentos durante el régimen virreinal. En el artículo 4° del citado decreto de 30 de junio, se argumentó que “habiendo mudado los indios de estado civil y repugnando todo privilegio al sistema de igualdad que establece la Constitución española, cuya observancia hemos protestado *interin* nuestra representación nacional decreta y sanciona la del Imperio mejicano”, deberían contribuir con los mismos gravámenes que el resto del cuerpo social. Se arguyó que la exención no era un privilegio para los indios, pues pagaban la alcabala cuando compraban mercancías sujetas al gravamen, toda vez que aunque formalmente la cubría el comerciante, éste la trasladaba al consumidor. Con esta medida se avanzó en el proceso de igualación jurídica de “los

<sup>18</sup> Decreto expedido por Agustín de Iturbide en 30 de junio de 1821, en *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 42, 18 de septiembre de 1821, pp. 166-167.

<sup>19</sup> Zavala, *Ensayo histórico*, t. 1, pp. 90-91.

antes llamados indios”, que ya se habían beneficiado de la abolición del infamante tributo, decretada en la Nueva España por el virrey Francisco Xavier Venegas el 26 de mayo de 1810; determinación ratificada y extendida a todos los dominios hispanoamericanos por las Cortes de Cádiz en marzo de 1811<sup>20</sup>. En este mismo contexto debe entenderse la supresión, en febrero de 1822, de otros impuestos que recaían exclusivamente sobre las antiguas repúblicas de indios, tales como el medio real de ministros, el medio real de hospital, y el real y medio de cajas de comunidad. Como consecuencia, se dispuso que los indios pudieran ser atendidos en cualquier hospital, como cualquier ciudadano, y ya no exclusivamente en el “de naturales”, que se sostenía con el medio real señalado. De hecho, este hospital fue suprimido<sup>21</sup>.

En el mismo decreto de 30 de junio de 1821 se dispuso la supresión de las tarifas para el cobro de la alcabala, de modo que se tendría que recurrir siempre al aforo para determinar el precio del cual se deduciría el impuesto del 6%. En otras palabras, el precio de las mercancías a partir del cual se establecería el monto del impuesto, se fijaría en el momento del cobro según el criterio de

<sup>20</sup> El bando del virrey de la Nueva España Francisco Xavier Venegas, del 26 de mayo de 1810, mediante el cual se abolió el tributo y otros impuestos que recaían sobre los indios; así como el decreto de las Cortes de Cádiz del 13 de marzo de 1811 en el cual ratificó el ordenamiento anterior y lo hizo extensivo a toda Hispanoamérica, se pueden consultar en Yáñez Ruiz, *El problema fiscal*, vol. 1, pp. 242-244 y 246-247. La decisión del virrey Francisco Xavier Venegas de abrogar el tributo indígena tuvo como objetivo contrarrestar el movimiento insurgente de Hidalgo. *Vid.* Menegus, “Alcabala o tributo”, pp. 122-124. La restauración del absolutismo en 1814 implicó la reimplantación del tributo indígena. Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, p. 49.

<sup>21</sup> “Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa suprimiendo la contribución de medio real para ministros, el de hospital y el real y medio de caja de comunidad”, de 21 de febrero de 1822, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 14, de 30 de marzo de 1822, pp. 105-106. La supresión de estas contribuciones fue objetada por José María Fagoaga llamando la atención sobre los inconvenientes de despojar de sus recursos al hospital de indios. Juzgó que si se deseaba despojar de su carácter ignominioso a tales gabelas sería más adecuado hacerlo extensivo a toda la población, pero no suprimir tan útiles establecimientos. Espinoza de los Monteros replicó que “[...] era menester ante todo, quitar esta pensión a los indios, para darles a entender de ese modo, que se accedía a sus justos deseos, y que no se les gravaría como indios en su clase particular”. Ese fue el criterio que se impuso, aunque se aclaró que posteriormente se dictarían disposiciones para establecer hospitales en las cabeceras de todos los pueblos. Al final lo que ocurrió fue que se dejó a los pueblos sin recursos para sus gastos y tampoco se instalaron los referidos hospitales. El que existía en la Ciudad de México fue clausurado, quedando sin uso durante una temporada. Posteriormente se instaló una fábrica de mantas, y más tarde una imprenta al mismo tiempo que el edificio principal se convirtió en vecindad. Su teatro fue donado al Colegio de San Gregorio. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 462-465.

dos comerciantes honorables del lugar y del receptor de alcabalas. Esta decisión obedecía a las quejas de que la rigidez de las tarifas preestablecidas impedía ajustar de inmediato el impuesto a las fluctuaciones de los precios de las mercancías, afectando algunas veces al contribuyente y otras a la Hacienda pública.

Por otro lado, en octubre de 1821 la Soberana Junta Provisional Gubernativa dispuso la supresión del gravamen del 10% que se cobraba a las mercancías que salían de la Ciudad de México; así como el 6% que por la misma razón se cobraba en las aduanas foráneas<sup>22</sup>. Las decisiones hacendarias tomadas durante los meses que siguieron al Plan de Iguala tuvieron fatales consecuencias para las finanzas del gobierno nacional. En la euforia del momento no se prestó la debida importancia al estado real que guardaba el erario y tampoco había una perspectiva realista sobre sus posibilidades.

### *Las aduanas de la libertad: aranceles y Hacienda pública*

La experiencia de la política comercial restrictiva aplicada por la monarquía española en sus dominios americanos y la difusión del liberalismo económico tuvieron como consecuencia que para 1821 hubiera en México un consenso más o menos generalizado de que el nuevo país debía abrir las puertas al comercio internacional. Por otro lado, la asociación del prohibicionismo con el supuesto despotismo español tuvo como corolario lógico la convicción de que la independencia debía traducirse también en una libertad de comercio y en una reducción de los aranceles a las importaciones. Existía la creencia de que la medida no afectaría al erario público, pues aunque las tasas impositivas fueran más bajas, el aumento de las transacciones mercantiles sin la intermediación española sería tal que se recaudarían cantidades más elevadas que en la época virreinal. En ese tenor, una de las preocupaciones mayores de la Soberana Junta Provisional Gubernativa fue el establecimiento de las bases que regularían el comercio exterior. Debido a que en los meses siguientes a la proclamación del Plan de Iguala comenzaron a arribar buques extranjeros a algunos puertos, la Soberana Junta decidió ocuparse del asunto. En noviembre de 1821 estableció ciertas reglas provisionales mientras se consensuaba un acuerdo más completo y satisfactorio para los diversos actores interesados en la materia<sup>23</sup>. Según el

<sup>22</sup> Yáñez Ruiz, *El problema fiscal*, vol. 1, pp. 272-273.

<sup>23</sup> Tal parece que la premura de la Soberana Junta Provisional Gubernativa para ocuparse del asunto de los aranceles se debió a que en las semanas anteriores habían arribado ya algunos

arancel interino, decretado el 15 de diciembre de 1821, todos los gravámenes coloniales a las importaciones quedarían reducidos a uno sólo del 25% *ad valorem*<sup>24</sup>; más 2,5 pesos por tonelada para todos los buques extranjeros que ingresaran a puertos mexicanos<sup>25</sup>. Los únicos efectos que tendrían un impuesto especial más elevado serían el tabaco en polvo y los puros, por los cuales se pagarían dos pesos por libra. Los puertos nacionales autorizados para el comercio exterior serían aquellos habilitados por las Cortes de Cádiz el 9 de noviembre del año anterior, en los cuales se admitirían los navíos de todas las naciones que decidieran comerciar con México. Asimismo, se insinuaba que los sujetos españoles y americanos avecindados en países que se hubieran independizado de España podrían ser objeto de un trato preferencial, según los tratados comerciales y diplomáticos que en el futuro se celebrarían<sup>26</sup>.

Como puede constatarse en el cuadro I.1, se adoptó una política comercial sumamente liberal, pues el número de productos prohibidos era muy reducido<sup>27</sup>. Se trató de aquéllos que se fabricaban en gran cantidad en el país, como el algodón en rama, el hilo grueso y cintas del mismo material; encajes, blondas y galones de seda y metal, lentejuelas y canutillo, además de cera labrada, comestibles y fideos; así como algunos cuya producción era todavía inexistente pero se deseaba alentar. Se prohibió el tabaco en rama porque su producción y manufactura era un monopolio del gobierno. Según Lucas Alamán, la restricción para introducir algodón en rama tenía como fin promover el restablecimiento de su cultivo en las costas, aniquilado por la guerra,

---

buques norteamericanos a Soto la Marina, en la provincia del Nuevo Santander, así como otros de origen francés en Chacahua, Oaxaca y en San Blas. Como es de suponer, las autoridades de dichas regiones preguntaban al gobierno central cuáles eran los derechos que debían cobrar. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 417-418.

<sup>24</sup> A pesar del decreto del arancel provisional que establecía el impuesto único del 25% para las importaciones, tal parece que en varios puertos se siguió cobrando además un 4% de derechos de almirantazgo y 1,5 de derechos de consulado, hasta abril de 1822, cuando el Congreso Constituyente, haciendo eco de los reclamos de diversos comerciantes, ordenó la suspensión de ese cobro. Según los quejosos, también se cometían muchos abusos en los aforos con el consecuente aumento del impuesto y el contrabando. “Sesión del 27 de abril de 1822 del Congreso Constituyente”, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 391-392.

<sup>25</sup> Según se especificó en el decreto, el derecho de tonelaje se revisaría después de modo tal que fuera equivalente al que cobrara cada país a los barcos mexicanos en sus respectivos puertos.

<sup>26</sup> “Bases orgánicas para la formación del arancel que se establece provisionalmente, 15 de diciembre de 1821”, en *Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 4, 7 de marzo de 1822, p. 30.

<sup>27</sup> En 1853 Miguel Lerdo de Tejada calificó este arancel como “el más liberal de cuantos ha habido en México”. Cfr. Lerdo de Tejada, *México en 1856*, p. 109.

obligando a las fábricas y obrajes a consumirlo. No se previó que la producción interna llegaría a ser insuficiente para abastecer la demanda doméstica, con el consecuente daño a la industria nacional<sup>28</sup>. La cera labrada tenía un mercado bastante amplio abastecido por la producción interna, por tanto, su importación implicó, quizá, el desempleo de buen número de familias que vivían de su elaboración. La limitación del ingreso de comestibles tenía como fin proteger la agricultura. Hay que destacar que a pesar de la sanción de muy pocas prohibiciones, no faltó quien opinara que debían suprimirse todas<sup>29</sup>.

### Cuadro I.1

Lista de importaciones prohibidas y exportaciones exentas de aranceles, según el decreto del 15 de diciembre de 1821.

<i>Artículos prohibidos para su importación</i>	<i>Exportaciones exentas de todo tipo de arancel</i>
1) Tabaco en rama.	1) Azogue.
2) Algodón en rama.	2) Instrumentos para la ciencia y la cirugía.
3) Comestibles.	3) Máquinas para la agricultura, minería y artes.
4) Cera labrada.	4) Libros impresos sin empastar (a menos que fueran contrarios a la religión y a las buenas costumbres).
5) Pastas en fideo.	5) Cuadernos y estampas sueltas de principios de pintura, escultura y arquitectura; así como modelos o diseños útiles para la enseñanza (con excepción de los que atentaran contra la religión o las buenas costumbres).
6) Galones, encajes, puntillas, blondas de seda, metal o mezclados, de lentejuela y canutillo de telar.	6) Música escrita o impresa.
7) Algodón hilado del número 60.	7) Semillas de plantas.
8) Cinta de algodón blanco o de colores.	8) Lino en rama, rastrillado y sin rastrillar.
	9) Animales vivos.

Fuente: *La Gaceta Imperial de México*, tomo II, número 4, 7 de marzo de 1822, p. 30.

<sup>28</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 419-420.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 415-420



En contrapartida, se buscó fomentar la minería a través de la exención arancelaria del azogue y de máquinas que pudieran mejorar la explotación de las minas. Al mismo tiempo se pretendía fomentar la ciencia, el arte, la agricultura y la ganadería liberando de cargas fiscales la importación de libros, máquinas, herramientas, semillas y animales vivos. La permisión del ingreso de lino obedecía a que se buscaba promover su manufactura, considerada de mucha utilidad y hasta entonces inexistente en el país<sup>30</sup>.

De manera complementaria, el 31 de diciembre de 1821 se declaró libre de todo gravamen el comercio terrestre realizado entre las Provincias Internas de Oriente y Estados Unidos. Esta providencia, acorde con el espíritu del Plan de Iguala, reconocía los privilegios fiscales que habían gozado los habitantes de aquellas septentrionales tierras, pero también constituía la aceptación tácita de que no era posible someterlos al régimen fiscal vigente en la mayor parte del imperio, ni tampoco se podía evitar el contrabando debido a la calidad superior de las mercancías extranjeras y a la imposibilidad de abastecer con productos nacionales a aquellas distantes provincias<sup>31</sup>.

A pesar del reclamo inicial más o menos generalizado de una apertura comercial, algunos sectores sociales muy pronto se dieron cuenta de que con ella sus intereses se verían afectados. Por consiguiente, pugnaron por convertir la política arancelaria en una barrera proteccionista en favor de ciertas actividades productivas nacionales reclamando la prohibición de importar algunas mercancías. Al poco tiempo de publicarse el arancel provisional, artesanos enviaron una representación a la Soberana Junta Provisional Gubernativa pidiendo que se prohibiera la entrada de textiles; sin embargo, aquella consideró que los intereses de los quejosos estaban resguardados debidamente con el arancel del 25%<sup>32</sup>. Otras exigencias similares sí encontraron eco en la Soberana Junta. Sólo un mes después de la publicación del arancel accedió a incorporar la harina en los artículos vedados con el propósito de proteger a los productores de trigo y sus derivados. La decisión generó la inconformidad de los yucatecos, quienes desde antes de la independencia solían abastecerse de harina de Estados Unidos que les resultaba más barata. A las insinuaciones

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 420.

<sup>31</sup> “Bando sobre libertad de comercio de mulas”, en *La Gaceta Imperial de México*, t. 1, 22 de enero de 1822, pp. 437-38.

<sup>32</sup> En la sesión del Congreso de 8 de enero de 1822 se leyó una exposición de Francisco Aparicio pidiendo que se prohibiera la importación de manufacturas similares a las que se fabricaban dentro del país, “Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa”, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 420.

de que debían consumir la harina nacional replicaron que no había buques nacionales para transportarla, pero incluso si los hubiera, la producción de Puebla, de donde se podrían abastecer, había decaído notoriamente durante la guerra de modo que no podía satisfacer toda la demanda interna<sup>33</sup>.

Otros grupos de poder regionales solicitaron prerrogativas que implicaban una mayor liberalización del comercio internacional. Como se señaló, en 1822 las Provincias Internas de Oriente reclamaron y consiguieron la exención del pago de aranceles para todo el comercio terrestre que realizaran con Estados Unidos, practicado desde muchos años antes, debido a las dificultades para abastecerse desde otros puntos del imperio y a los altos precios de las mercancías nacionales<sup>34</sup>. Con esta disposición prácticamente se anuló la posibilidad de que la Hacienda pública obtuviera recursos de las aduanas fronterizas de esa región. De hecho las garitas de toda la frontera norte aportaron cantidades insignificantes al erario durante los siguientes años.

En sus afanes por proporcionar recursos al abatido erario, la Soberana Junta Provisional Gubernativa creó gravámenes que no afectaran a los grupos de interés. Con esta lógica se aplicó un impuesto de 60 pesos por arroba y el 6% sobre su aforo a la grana cochinilla destinada a la exportación. El polvo de grana pagaría 10 pesos por arroba, además del señalado 6%. Sobre la granilla se impusieron 18 pesos por arroba; sobre la vainilla, 40 pesos por millar. Además, sobre los tintóreos recaería un gravamen, previo aforo, del 6% y sobre la vainilla del 10<sup>35</sup>. Se suponía que por tratarse de productos de exportación con un alto valor agregado y vasta demanda, la carga sería transferida al comprador extranjero. Es evidente que estas disposiciones tenían una finalidad estrictamente fiscal y no de política comercial, aunque es probable que los ingresos hayan sido bastante modestos dentro de la totalidad de la recaudación arancelaria.

<sup>33</sup> “Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 14 de enero de 1822”, en *Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 6, 12 de marzo de 1822, p. 44. “Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa”, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188.

<sup>34</sup> “Bando sobre libertad de comercio de mulas”, en *La Gaceta Imperial de México*, t. I, 22 de enero de 1822, pp. 437-38.

<sup>35</sup> “Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 14 de enero de 1822”, en *Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 6, 12 de marzo de 1822, p. 44. “Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa”, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188. “Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 14 de enero de 1822”, en *Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 6, 12 de marzo de 1822, p. 44. “Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa”, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188.

Este esquema sugiere que al principio la política arancelaria no se concibió como la fuente fundamental de recursos para la Hacienda pública; por el contrario, parecía responder más a los reclamos que inundaban el ambiente político para que se pusiera fin a las restricciones comerciales, así como a la necesidad de fomentar el desarrollo económico. Fue una reafirmación más de la consecución de la libertad que muchos individuos reclamaban febrilmente. No obstante, ello no significa que se pretendiera suprimir los aranceles de manera absoluta. La clase política y comercial estaba convencida de que no podía procederse de esa manera en razón de que todos los gobiernos nacionales se valían de los aranceles tanto para allegarse recursos financieros como para establecer alguna protección a determinados sectores productivos. En las discusiones de 1821 no queda del todo claro hasta dónde la tasa del 25% tenía una finalidad proteccionista y en qué medida obedecía a objetivos recaudatorios. Sin embargo, a juzgar por el ambiente discursivo favorable a la apertura comercial, es probable que el arancel se pensara con propósitos fiscales, aunque, insistimos, en ese momento no parece que existiera la idea de convertirlo en el soporte principal del erario. Se vivía un periodo de transición durante el cual no había claridad sobre la estructura hacendaria que se adoptaría, ni tampoco sobre las dificultades que se afrontarían para cubrir los gastos públicos cuyo monto no se había estimado. Era una asignatura de la que debía ocuparse el primer Congreso Constituyente que se reuniría en los meses siguientes.

Pero entonces ¿cómo se suponía que se cubrirían las abultadas necesidades del erario? Es de resaltar que se pensaba en gastos mínimos por sufragar, pues la demanda de recursos para el ejército se reduciría muy pronto, cuando se consolidara la independencia. Mientras tanto, según rezaba el artículo 7° del Plan de Iguala, los gastos se cubrirían con una “contribución espontánea” de los ciudadanos que “no perdonan sacrificio alguno de los cuantos pide el buen servicio de la patria y la felicidad de sus semejantes”. La frase derrocha optimismo y confianza en el espíritu patriótico de los mexicanos, muchos de los cuales aún no sabían que lo eran. Sin embargo, las exigencias fiscales no fueron tan reducidas ni mucho menos transitorias como se esperaba, o por lo menos se prolongaron más que la euforia provocada por el plan. En suma, la celebración resultó muy breve, unos cuantos meses, mientras que la resaca duraría más tiempo, varias décadas de hecho.

### *La libertad amenazada: de nuevo los odiados préstamos y donativos*

Los aprietos financieros aparecieron desde el momento mismo de la publicación del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, tanto por la deuda heredada como por las exigencias del ejército y la administración pública. Uno de los factores cruciales para ganarse la voluntad de las élites novohispanas fue la promesa de Iturbide de que se reconocerían y pagarían los préstamos que el estamento mercantil había otorgado a la Corona española desde fines del siglo XVIII. En consecuencia, en octubre de 1821 la Soberana Junta Provisional Gubernativa dispuso que la Regencia, órgano colegiado depositario del poder ejecutivo, nombrara una comisión para elaborar un inventario de la deuda pública y determinara qué parte de ella era legítima. Inicialmente se calculó que su monto oscilaba entre los 30 y 40 millones de pesos; sin embargo, resultó que la suma era de 76 286 499 pesos, de los cuales 9 765 799 correspondían a intereses vencidos<sup>36</sup>. Para satisfacer de inmediato los reclamos de los acreedores y afianzar su apoyo, la comisión propuso que el 2% de los ingresos del ayuntamiento de la Ciudad de México se destinara al pago de 20 millones de pesos que los consulados novohispanos, compuestos por la élite mercantil, habían entregado al gobierno español en 1810. De igual manera sugirió que el 2,5% de ese fondo se usara para saldar deudas contraídas antes de esa fecha. La propuesta, que buscaba satisfacer los deseos y presiones del poderoso sector mercantil concentrado fundamentalmente en la Ciudad de México, no contó con la aprobación de la Soberana Junta Provisional Gubernativa; quizá porque los recursos eran escasos y el fortalecido estamento militar también presionaba para el pago de sus haberes y compensaciones por su papel en la consecución de la independencia. La Soberana Junta no encontró la clave para armonizar los intereses de estos dos poderosos estamentos, por consiguiente decidió que el Congreso Constituyente, que estaba por conformarse, tomara las providencias propias del caso cuando diseñara el nuevo sistema de Hacienda, que se suponía iba a ser una de sus primeras y principales tareas<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Como lo señala Leonor Ludlow, la comisión encargada de revisar la deuda pública estuvo formada por integrantes de la élite mercantil y minera de la Ciudad de México, a la cual pertenecía también la mayoría de los acreedores del gobierno. Vid. Ludlow, “Élites y finanzas”, pp. 86-87.

<sup>37</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 433-437. Bazant, *Historia de la deuda*, pp. 26-27. La mayor parte de la deuda provenía de los empréstitos que los consulados, en especial el de la Ciudad de México, habían otorgado a la Corona para financiar las guerras imperiales de las tres décadas anteriores a 1810, así como para combatir la insurgencia entre 1810 y 1816. Vid. Valle Pavón, “Los empréstitos de fines de la Colonia”, pp. 49-78. Tal parece que la decisión de

La presunción de que los ingresos hacendarios, una vez que se suprimieron varios impuestos y se redujeron tasas, serían suficientes para cubrir las necesidades del gobierno imperial, carecía de fundamento. La recaudación del gobierno provisional decayó de manera dramática por debajo del ingreso estimado. La desarticulación y fragmentación del aparato fiscal, que había venido ocurriendo al menos desde 1810, obstaculizaban la recaudación e impedían que los recursos reunidos fluyeran hacia las arcas del gobierno central, de manera que se quedaban en manos de los gobiernos provinciales y del ejército. Se pretendió que el paliativo inmediato fuera la contratación de nuevos empréstitos; sin embargo, en el mediano y largo plazo este subterfugio agravaría el problema que se buscaba erradicar y crearía otros nuevos, como luego se verá.

La primera contratación de deuda interna del periodo nacional data de fecha muy temprana. El primero de junio de 1821 Iturbide dispuso que la población en general entregara un préstamo forzoso para los urgentes gastos del ejército, en el entendido de que se trataba de una medida extraordinaria y temporal que no volvería a presentarse en el futuro preñado de bonanzas<sup>38</sup>. Los clérigos, tanto regulares como seculares, así como los artesanos, darían una primera entrega de inmediato y luego enviarían un monto mensual que ellos mismos se asignarían. Los jornaleros “grandes” entregarían dos reales mensuales y los “chicos” sólo uno. A quienes se negaran a “contribuir al bien general”, el ayuntamiento o el juez respectivo impondría una cantidad mensual que pagarían a lo largo de un año.

Desconocemos los alcances de dicho préstamo, aunque seguramente no consiguió sus objetivos. Independientemente de los resultados es obvio que la contratación de deuda no podía ser la forma ordinaria de cubrir las necesidades del erario. Era indispensable contar con una fuente regular de ingresos para enfrentar los gastos ordinarios y extraordinarios que se acumulaban y se expandían cada día. Las rentas ordinarias existentes estaban muy lejos de cumplir con ese compromiso. Como es sabido, el gobierno provisional asumió más compromisos financieros de los que podía cubrir con sus recursos. No sólo debía pagar la deuda adquirida por la Corona española con numerosas corporaciones e individuos, sino también los haberes tanto del crecido ejército girante, como los de las tropas españolas capituladas.

---

formar la comisión que se encargaría de revisar los créditos públicos se había tomado desde el mes de septiembre de 1821. *Vid.* Ludlow, “Élites y finanzas”, p. 87.

<sup>38</sup> “Decreto para exigir un donativo, expedido por Agustín de Iturbide en Acámbaro el 1° de junio de 1821”, en *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 42, 18 de septiembre de 1821, p. 167.

La antigua burocracia virreinal, cuyas posiciones y privilegios se respetarían, y el ejército, demandaban erogaciones considerables e inmediatas que no podían soslayarse. No obstante, los militares tenían la ventaja de la posesión de las armas y el mérito de ser los garantes de la endeble y todavía amenazada independencia. De ahí que aunque ejército y burocracia compartieran el mismo reclamo, no formaron un frente común; más bien, fueron rivales en la lucha por el acceso a los magros recursos del tesoro público. El gobierno estaba atrapado entre la presión de estos dos estamentos, así como por sus demás acreedores y sin recursos suficientes para satisfacerlos plenamente. Por consiguiente, tuvo que privilegiar los reclamos del que contaba con mayor peso político, militar y numérico, es decir, el ejército. De hecho, tal parece que las decisiones tomadas siempre lo favorecieron en detrimento de la burocracia y de los acreedores, los cuales debieron sentirse agraviados por esa discriminación.

A principios del mes de septiembre de 1821, unos días antes de que Iturbide entrara a la Ciudad de México, ya corrían rumores de que existía un malestar generalizado entre militares y empleados de gobierno por el retraso del pago de sus salarios correspondientes al mes de agosto. La Casa de Moneda, la renta del tabaco y la lotería no habían remitido ni un solo real a las cajas de la tesorería, en consecuencia tampoco habían sido cubiertos los sueldos de oidores, directores de oficinas, ni mucho menos de los empleados de menor rango. Para remediar esta demora y evitar algún disturbio, se ordenó que los ingresos totales de las direcciones y oficinas de rentas se trasladaran a las cajas, con el fin expreso de pagar con preferencia a las tropas y si quedaba algún remanente se prorratearía entre las diversas oficinas de gobierno para el pago de sus empleados. Al mismo tiempo, Iturbide solicitó otro donativo patriótico y voluntario con el fin de proporcionar uniformes a las harapientas tropas surianas que comandaba Vicente Guerrero, para que los lucieran durante su entrada a la Ciudad de México. A pesar de que apeló a la generosidad de los individuos más acaudalados de la Ciudad de México, muy pocos respondieron al llamado, quizá porque miraban con desconfianza y desdén a esa multitud de gente pobre que había integrado la insurgencia popular y que tanto pavor había causado entre las clases acomodadas en los años previos. Como sea, gracias a la colaboración de mucha gente de condición modesta, se logró reunir la corta suma de 3,570 pesos que fueron remitidos al caudillo del Sur<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 37, 6 de septiembre de 1821, p. 145. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 423-429.

Probablemente el solo hecho de poseer las armas sería razón suficiente para dar prelación a las necesidades de los militares sobre las de la burocracia; aunque, en el contexto aquí analizado, esta explicación resulta insuficiente. La diferencia provenía también del distinto grado de legitimidad de que gozaba cada uno de los estamentos. El ejército fue la institución que resultó más fortalecida con la separación de España. Su existencia estaba sobradamente justificada, no sólo por ser el soporte fundamental de la independencia, sino también porque ante la negativa de España a aceptarla, la institución castrense se erigió como la garante de la preservación de la soberanía ante cualquier intento de reconquista. De esta manera, la satisfacción de las exigencias del ejército quedó estrechamente vinculada a la conservación de la independencia misma. Para defender este valor tan sagrado no debían escatimarse esfuerzos ni recursos, es decir, era una obligación patriótica contribuir al sostenimiento de un ejército que se creía dispuesto a enfrentar cualquier amenaza<sup>40</sup>. La burocracia estaba muy lejos de gozar de semejante legitimidad. Por consiguiente, desde la perspectiva del gobierno y del mismo ejército, las disposiciones en las que se ordenaba saldar con preferencia los sueldos de los militares, por encima de los burócratas, estaban plenamente justificadas<sup>41</sup>.

Con el afán de incrementar sus ingresos ordinarios y poder cubrir las deudas que el erario público estaba acumulando, el 9 de noviembre de 1821 la Regencia, cuyo presidente era Iturbide, decidió tomar una medida profundamente antipopular. Decretó el restablecimiento del 2% de alcabala, suprimido en junio anterior y que había estado destinado al pago de la deuda interna de origen virreinal. De esta manera la alcabala pasó del 6 al 8%. La resolución permitió al gobierno confirmar la nula disposición de la sociedad a contribuir,

<sup>40</sup> En la sesión del Congreso General de 13 de mayo de 1822 se discutió el asunto del arreglo del ejército. Uno de los oradores fue José María Bocanegra, quien habló a favor del ejército diciendo que “sin duda, pues, será un sueño figurarse que temblaron las potencias extranjeras al oír que somos libres, independientes, sin más razón; no señor, es necesario más, y este más, puntualmente son las armas. ¿Y por qué? Porque así se haya hoy constituido el mundo, y para lo contrario será preciso que vuelva la vida patriarcal y el estado de inocencia”. Bocanegra, *Memorias para la historia*, t. 1, p. 54.

<sup>41</sup> En agosto de 1821 Iturbide dispuso que se pagara “con preferencia a las tropas [y] se prorratease el resto entre los primeros, [los empleados públicos, con prohibición de pagar a éstos hasta que lo estuvieran aquellas”. *El Yucateco ó Amigo del Pueblo*, núm. 37, 6 de septiembre de 1821, p. 145. Más tarde, el 2 de abril de 1822, la Regencia del Imperio ordenó que “se pague con preferencia el socorro del soldado, y de lo que restare a prorrata los sueldos de oficiales y lista civil, incluso los correspondientes a los individuos que componen la Regencia”. *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 15, 2 de abril de 1822, p. 116.

pues el aumento a la tasa alcabatoria no se tradujo en un incremento de la recaudación<sup>42</sup>. Por consiguiente, la única opción que tuvo el gobierno para los siguientes meses fue acudir a los préstamos y donativos —voluntarios y forzosos—, a pesar de que ya se había probado que tampoco podía ser una solución plenamente satisfactoria, además de que contrariaba los deseos de la población y las bases mismas del pacto que daban sustento a la independencia.

De acuerdo con un informe presentado el 23 de noviembre por Manuel de la Bárcena, integrante de la Regencia, se necesitaban 300,000 para cubrir el déficit mensual del gobierno. Para subsanarlo, tres días después, la Soberana Junta Provisional Gubernativa autorizó que la Regencia, en palabras de Lucas Alamán,

[...] por medio de tres o cuatro personas de las más ricas y que contribuyesen ellas mismas, excitase a las demás pudientes y a las corporaciones de todas las clases de que se les pasaría lista, para que por suscripción voluntaria se completasen los 300,000 pesos del deficiente mensual y de pura confianza, que además de considerarse como un mérito distinguido para las gracias a que los prestamistas se hiciesen acreedores, había de ser satisfecho dentro de seis meses, para cuando estaría formado el sistema de Hacienda, y para la seguridad de que el pago sería puntual e indefectible, se hipotecarían los bienes de la extinguida Inquisición, que importaban un 1 300 000 pesos y los del Fondo Piadoso de las Californias<sup>43</sup>.

En caso de que estos bienes no pudieran ser subastados, se dispondría de la mitad de los ingresos de la aduana de México<sup>44</sup>. Los responsables de recaudar el préstamo serían los miembros del Tribunal Mercantil de los consulados de las ciudades de México y Guadalajara, los miembros de los ayuntamientos de las ciudades más importantes del imperio, así como varios conspicuos personajes, entre ellos los condes de Heras y de la Cortina de quienes se esperaba que pusieran el ejemplo. Vale la pena apuntar que hasta ese momento la administración central no había saldado ni siquiera una parte de la deuda con el

<sup>42</sup> Lucas Alamán dice que el decreto mediante el cual se restableció el 2% de recargo sobre la alcabala es del 9 de octubre de 1821. No obstante, en un decreto del 15 de diciembre en el cual se aclaraba que los naipes debían pagar el recargo, se dice que el documento era del 9 de noviembre. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 421-422.

<sup>43</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 423-424.

<sup>44</sup> Centro de Estudios Históricos de México, 1-2 leg. 79, “Oficio al marqués de Vivanco”, México, 11 de diciembre de 1821.



estamento mercantil; por el contrario, recurría a él para solicitarle más dinero. Por lo tanto, es probable que dicho grupo comenzara a ver con cierto recelo al gobierno, de ahí que no se mostrara muy comprometido en sostenerlo. Sus expectativas para apoyar la independencia no estaban siendo satisfechas.

La recaudación no cumplió las esperanzas gubernamentales. A pesar de que el cobro se haría en todo el imperio, los pocos ingresos se obtuvieron casi de manera exclusiva en el valle de México, único territorio donde las autoridades nacionales ejercían una jurisdicción más o menos efectiva; pero incluso ahí la respuesta fue muy poco entusiasta. El conde de Heras hizo el aporte más grueso, 40,000 pesos, seguido del marqués del Jaral y Juan Icaza, quienes entregaron 25,000 y 14,000 pesos, respectivamente. Las aportaciones restantes fueron hechas casi en su totalidad de manera corporativa y oscilaron entre los mil y 14 mil pesos. Algunas de las corporaciones que acudieron al llamado del gobierno fueron el cabildo de la Catedral metropolitana, el Colegio de Abogados y el Convento de la Encarnación, los canónigos y empleados de la Colegiata de Guadalupe, así como algunas sociedades de empresarios como la que administraba la plaza de toros y otra que tenía a su cargo el teatro. Esta última entregó 2,287 pesos que recaudó por las tres funciones llevadas a cabo el 27 de septiembre, cuando el ejército trigarante entró a la Ciudad de México. Por su parte, algunos clérigos diligentes emprendieron colectas dentro de las territorialidades que administraban. Así ocurrió en la villa de Guadalupe y en la parroquia de El Sagrario donde se reunieron 1,542 pesos. Resulta sumamente significativo que de los miembros que conformaban la Soberana Junta Provisional Gubernativa, la mayoría de ellos bastante acaudalados, sólo el conde de Heras haya colaborado<sup>45</sup>. Únicamente dos criollos poseedores de

<sup>45</sup> Los integrantes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa eran los siguientes: Matías Monteagudo, rector de la Universidad Nacional, canónigo de la Santa Iglesia Metropolitana de México y prepósito del Oratorio de San Felipe Neri; José Isidro Yáñez, oidor de la Audiencia de México; Juan Francisco Azcárate, abogado de la Audiencia de México y Síndico segundo del Ayuntamiento Constitucional; Juan José Espinosa de los Monteros, abogado de la Audiencia de México y agente fiscal de lo civil; José María Fagoaga, oidor honorario de la Audiencia de México; Miguel Guridi y Alcocer, cura de la Santa Iglesia del Sagrario de México; Francisco Severo Maldonado, cura de Mascota, en el Obispado de Guadalajara; Miguel Cervantes y Velasco, marqués de Salvatierra y caballero maestrante de Ronda; Manuel de Heras Soto, conde de Casa de Heras, teniente coronel retirado; Juan Lobo, comerciante, regidor antiguo de la ciudad de Veracruz; Francisco Manuel Sánchez de Tagle, regidor del Ayuntamiento y secretario de la Academia de San Carlos; Antonio Gama, abogado de la Audiencia y colegial mayor de Santa María de todos los Santos de México; José Manuel Sartorio, bachiller clérigo presbítero del arzobispado; Manuel Velázquez de León, exsecretario del virreinato, intendente

grandes fortunas contribuyeron, el marqués del Jaral y Juan Icaza, aunque en proporción bastante menor en comparación a como solían hacerlo para la Corona española antes de 1810<sup>46</sup>. Estos desalentadores resultados evidenciaron el escaso control que tenía el gobierno imperial más allá del valle de México, pero sobre todo la poca o mejor dicho nula disposición de los habitantes de las regiones a contribuir con la administración central asentada en la capital del país; así como el frágil apoyo al gobierno de parte del estamento mercantil que esperaba recuperar su dinero, no que le pidieran más.

Ningún potentado español manifestó interés en socorrer al gobierno nacional. ¿Por qué habrían de hacerlo? La casa comercial de Vicente Gómez de la Cortina, conde de la Cortina y la de Antonio Terán ofrecieron entregar los derechos causados por un cargamento de mercancías traídas de Filipinas que tenían almacenado en Acapulco. El favor consistía en adelantar el pago antes de que se venciera el plazo para entregarlo, es decir, que no era propiamente un préstamo. La casa comercial de Iturbe y Álvarez se limitó a prestar 74,000 pesos que estaban en su poder, propiedad de los “Santos lugares de Jerusalén”. Martín Ángel Michaus, dedicado al traslado de las conductas de plata de la Ciudad de México a Veracruz, prestó 50,000 pesos que serían reembolsados con los derechos que dicho metal generara. Otro comerciante español, Antonio Olarte, proporcionó una cantidad similar como adelanto

---

honorario de provincia, tesorero de bulas; Manuel Montes Argüelles, hacendado de Orizaba; Manuel Sotarriva, brigadier del ejército nacional, coronel del regimiento de infantería de la Corona y caballero de la Orden de San Hermenegildo; José Mariano Sandaneta, marqués de San Juan de Rayas, caballero de la Orden Nacional de Carlos III y vocal de la Junta de Censura de Libertad de Imprenta; Ignacio García Illueca, abogado de la Audiencia de México, sargento mayor retirado y suplente de la diputación provincial; José Domingo Rus, oidor de la Audiencia de Guadalajara, natural de Venezuela; José María Bustamante, teniente coronel retirado; José María Cervantes y Velasco, coronel retirado, conde de Santiago Calimaya, cuyo título cedió a su hijo José Juan Cervantes, por ser incompatible con otros mayorazgos; Juan María Cervantes y Padilla, coronel retirado, tío del anterior; José Manuel Velázquez de la Cadena, capitán retirado, señor de la Villa de Yecla (España) y regidor del Ayuntamiento de México; Juan Horbegoso, coronel del ejército nacional; Nicolás Campero, teniente coronel retirado; Pedro José Romero de Terreros, conde de Jala y Regla, marqués de San Cristóbal y de Villa Hermosa de Alfaro; José María Echeverri Valdivieso Vidal de Lorca, marqués de San Miguel de Aguayo y Santa Olaya; Manuel Martínez Mancilla, oidor de la Audiencia de México; Juan B. Raz y Guzmán, abogado y agente fiscal de la Audiencia de México; José María Jáuregui, abogado de la Audiencia de México; Rafael Suárez Pereda, abogado de la Audiencia de México y juez de letras; Anastasio Bustamante, coronel del Ejército de Dragones de San Luis; Ignacio Icaza, exjesuita; Manuel Sánchez Enciso.

<sup>46</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 423-429.

por los naipes que compraba al gobierno<sup>47</sup>. Estas actitudes sugieren que había entre los españoles una gran desconfianza y una quebradiza lealtad hacia el nuevo gobierno, a pesar de que algunos de ellos habían decidido permanecer en México en lugar de regresar a España. No aceptaron prestar dinero bajo las condiciones estipuladas por el decreto de la Soberana Junta, sino que impusieron las suyas de modo que pudieran asegurar la devolución de su capital. Por consiguiente, no sería sorprendente que hubieran llegado a un acuerdo para obtener algún descuento en el pago de derechos arancelarios, tal como más tarde se haría costumbre.

Los ingresos por concepto del préstamo voluntario, según Lucas Alamán, sumaron poco más de 277,000 pesos, con los cuales no podría cubrirse ni siquiera el déficit presupuestario de un mes. Estos paupérrimos resultados causaron la irritación de la Regencia, o quizá habría que decir de Agustín de Iturbide, que los interpretó más como una negativa a contribuir que como consecuencia de la falta de liquidez, como algunos argumentaron. Por consiguiente, a principios de enero de 1822 el préstamo perdió su carácter voluntario y se volvió forzoso. La Regencia giró instrucciones al consulado de comerciantes de la Ciudad de México para que asignara una cuota fija mensual a todos los vecinos acaudalados de la capital cuyo pago se suspendería una vez que el Congreso, que estaba por formarse, diseñara un sistema de Hacienda. Gracias a esta enérgica disposición se reunieron otros 173,000 pesos, aunque no todos los contribuyentes entregaron las cantidades requeridas. De cualquier modo, el producto de la recaudación tampoco fue suficiente para aliviar los apuros financieros de la administración pública<sup>48</sup>.

Mientras se intentaba hacer efectivo dicho préstamo, a fines de diciembre de 1821, Iturbide solicitó anuencia a la Soberana Junta para contratar deuda por un millón y medio de pesos con el objetivo de reactivar el estanco del tabaco. La dificultad era que desde hacía un par de meses la Junta estaba discutiendo el destino de esa institución y aún no se llegaba a un acuerdo<sup>49</sup>. Cuando se declaró la independencia, de hecho el estanco casi había desaparecido, es decir, que el cultivo del tabaco, manufactura y comercialización

<sup>47</sup> *Ídem.*

<sup>48</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 426-428, 444 y 445. Centro de Estudios de Historia de México, 1-2, leg. 83. Oficio del marqués de Vivanco, México, 22 de diciembre de 1821.

<sup>49</sup> En la sesión de la Junta del 23 de octubre de 1821, la Regencia, a través del secretario del Despacho de Guerra, hizo llegar un oficio para que el órgano representativo dictara las “medidas que estime oportunas en razón del quebranto y atraso que sufre la renta del tabaco por el expendio de los labrados de contrabando”. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 158.

ocurrían al margen del control del gobierno. Ante el desorden administrativo en general y del estanco en particular, la Regencia no tuvo más alternativa que conceder autorizaciones para que los particulares pudieran sembrar la solanácea y venderla al igual que sus derivados en aquellos lugares que no podían ser abastecidos por las autoridades centrales<sup>50</sup>. Incluso se había permitido la importación de tabaco en polvo y rapé. En realidad el gobierno carecía de un control efectivo sobre el monopolio, por lo que tales concesiones eran sólo el reconocimiento de una situación *de facto*. Lo mismo puede decirse de las solicitudes de algunas diputaciones provinciales para obtener la anuencia de la Soberana Junta Provisional Gubernativa que les permitiera sembrar tabaco en su territorio, debido a que ya lo hacían sin permiso alguno<sup>51</sup>. Con similar rasero puede medirse el consentimiento para que algunos comerciantes introdujeran tabaco extranjero en rama cuando los buques ya estaban en los puertos nacionales<sup>52</sup>, disposición que contribuyó a abatir los precios del producto y por consiguiente los magros ingresos que de él obtenía el erario.

Las alternativas que se expusieron dentro de la Soberana Junta Provisional Gubernativa entre octubre y diciembre de 1821 para que el erario público obtuviera beneficios del tabaco fueron, por un lado, el restablecimiento del estanco y por el otro, su supresión. Quienes propugnaban por lo primero reconocían la enorme dificultad que supondría recapitalizar la renta, sin embargo, creían que era posible hacerlo. Para ello sugirieron dos

<sup>50</sup> *Vid.* Sesiones del 30 de septiembre y 24 de octubre de 1821 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 69, 91 y 92.

<sup>51</sup> El 14 de noviembre de 1821 se leyó en la sesión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa la solicitud de un individuo de apellido Maldonado para que se concediera a la diputación provincial de la Nueva Galicia el permiso para sembrar tabaco en su territorio. Sesión del 14 de noviembre de 1821, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 114. En la sesión de 31 de diciembre de 1821 se discutió en la Junta una petición de José María Santibáñez para que se autorizara la creación de una Audiencia en Saltillo y para que se concediera la exclusividad del cultivo de tabaco en esa región. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 164. Asimismo, en marzo del siguiente año un individuo llamado Rafael Castillo solicitó a la Soberana Junta Provisional Gubernativa que en las provincias de Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y Nuevo México se autorizara la siembra de tabaco y que se construyera una fábrica de cigarros en Durango. Sesiones del 7 y 13 de marzo de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 291 y 301.

<sup>52</sup> En diciembre de 1821 el Comandante General de las Provincias Internas de Oriente gestionó un permiso para descargar en Soto la Marina dos buques con tabaco y otras mercancías procedentes de Estados Unidos. Sesión del 24 de diciembre de 1821 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 158.

opciones. La primera consideraba darlo en concesión a una sociedad de accionistas; mientras que la segunda consistía en establecer loterías y préstamos voluntarios o forzosos para reunir los fondos requeridos y prohibir que durante un periodo de tres o cuatro años el gobierno echara mano de sus utilidades. Algunos de los legisladores objetaron que si se entregaba la renta a una compañía de particulares la mayor parte de los beneficios sería para ésta y no para el gobierno, además de los abusos a que podría dar pie tal organización. De hecho, a juicio de varios integrantes de la Junta, todo el proyecto de preservación del estanco resultaba inaceptable toda vez que contrariaba los principios del liberalismo que muchos de ellos habían abrazado con bastante fervor<sup>53</sup>.

Debido a las dificultades para llegar a un acuerdo y a las presiones de Iturbide para que le proporcionaran recursos, a principios de febrero de 1822 la Soberana Junta autorizó la contratación de deuda por el millón y medio de pesos con la aclaración de que si más adelante se optaba por entregar el monopolio de tabaco a una sociedad de accionistas, el préstamo se destinaría a cubrir otras necesidades del gobierno<sup>54</sup>. La Junta no emitió una resolución antes de ser remplazada por el primer Congreso Constituyente con las consecuencias que luego se describirán.

El nuevo empréstito ya no recaería sobre el renuente estamento mercantil ni sobre la sociedad en su conjunto, sino que gravaría exclusivamente a las corporaciones eclesiásticas y se tasaría en base a una estimación de su riqueza. Así, la suma total se prorrateó entre conventos, cabildos catedralicios y órdenes religiosas, algunas de las cuales se negaron a contribuir con la excusa de que carecían de dinero líquido. Otras se manifestaron dispuestas a colaborar y para ello sacaron a remate algunas de sus propiedades, aunque sin mucho éxito. El cabildo de la catedral de la Ciudad de México y la orden de los carmelitas solicitaron préstamos, ofreciendo como garantía su parte de diezmos y sus fincas, respectivamente. Los religiosos pusieron a la venta en 80,000 pesos una hacienda en San Luis Potosí, cantidad que les era exigida como préstamo, a pesar de que la propiedad valía 130,000<sup>55</sup>. A

<sup>53</sup> “Memoria de la Comisión de Hacienda sobre la renta de tabaco, de 30 de abril de 1822”, en *Voz de la Patria*, t. 5, suplemento al núm. 7 del 6 de agosto de 1831.

<sup>54</sup> La petición de Iturbide para que se concediera permiso para contratar deuda por un millón de pesos se discutió en las sesiones del 31 de diciembre de 1821 y del 2 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 162-164 y 166-167.

<sup>55</sup> Las solicitudes de préstamo de los carmelitas y del cabildo de la catedral metropolitana fueron publicados en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 7, 14 de marzo de 1822, p. 55;

juzgar por estas circunstancias, parecía resentirse la falta de liquidez, de ahí que el cumplimiento con la Hacienda pública estuviera condicionado por la existencia de prestamistas o compradores para los bienes eclesiásticos, con lo cual se vino abajo la pretensión de obtener recursos de manera expedita. Seguramente la falta de numerario también fue empleada en ocasiones como excusa para no proporcionar el auxilio demandado por el erario. Este episodio deja entrever que incluso la Iglesia católica desconfiaba del nuevo gobierno. Con la independencia se había garantizado la preservación de sus privilegios y no esperaba que se afectaran sus bienes, como había ocurrido en 1804, cuando el gobierno español la despojó de una parte de su dinero líquido mediante la cédula de consolidación de los vales reales. Por otro lado, los clérigos habían gozado de exenciones fiscales durante el régimen colonial que seguramente esperaban retener.

El 2 de enero de 1822 se publicó el primer informe hacendario de la época nacional correspondiente a los últimos cuatro meses de 1821. Según este documento, la Tesorería General de Hacienda había erogado 434,504 pesos, provenientes en su mayor parte de los préstamos requeridos<sup>56</sup>. El grueso de esta cantidad fue utilizado para pagar los haberes de las tropas españolas y mexicanas: 168,079 y 96,237 pesos, respectivamente; es decir, el 61% del total. El resto se invirtió en sueldos de los empleados de gobierno, las pensiones de las viudas del Monte de Piedad, así como en gastos de administración, sin que quedara ningún remanente ni se cubrieran a cabalidad los salarios de los empleados públicos. Por su parte, la Tesorería General de Ejército, que se manejaba de manera independiente de la general de Hacienda, erogó 1 272 459 pesos para saldar las necesidades de los ministerios de gobierno, el salario de Agustín de Iturbide, la pensión de la viuda de Juan O'Donojú y otros gastos militares. Para cubrirlos, dicha tesorería contó con 1 274 696 pesos.

En el cuadro I.2 se nota que las únicas fuentes de recursos ordinarios fueron la Casa de Moneda, la aduana y tesorería de la Ciudad de México, así como la tesorería y administraciones foráneas de tabaco, que en total aportaron un modesto 26% del total. El otro 74% provino de fuentes extraordinarias. Los donativos y préstamos reportaron 480,590 pesos, cantidad que, aunque quedó muy por debajo de la esperada, representó más de una tercera

---

y núm. 28, 25 de abril de 1822, pp. 211-212, respectivamente.

<sup>56</sup> Aunque Lucas Alamán no desglosa el origen de los ingresos, señala que provinieron del fondo del consulado, Casa de Moneda, Aduana de la Ciudad de México, de los diezmos y otros ramos menores. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 513-522.

parte de los ingresos con que contó aquella Tesorería General de Ejército. No obstante, es casi seguro que el porcentaje de los ingresos ordinarios fue menor, pues según el mismo Alamán, de la ceca capitalina se extrajo también el numerario que utilizaba para su funcionamiento cotidiano, de modo que se paralizaron sus actividades. Era tanta la urgencia de recursos inmediatos que no importaba matar a la gallina de los huevos de oro. Hay que insistir en que casi todos los recursos con que contó dicha tesorería, ordinarios y extraordinarios, provinieron de la Ciudad de México y sus contornos. De las oficinas provinciales sólo se recibieron 171,026 pesos. También vale la pena apuntar que durante esos últimos cuatro meses de 1821 la Hacienda pública no recibió ninguna cantidad por concepto de aranceles marítimos. Este escenario refleja claramente la falta de soberanía política y fiscal del gobierno de la Regencia, así como su incapacidad para revertir dicho proceso. Su carácter de gobierno nacional era solamente nominal ante la autonomía que se habían arrogado los grupos de interés y gobiernos provinciales.

#### Cuadro I.2

Ingresos de la Tesorería General de Ejército, de septiembre a diciembre de 1821

<i>Concepto</i>	<i>Cantidad en pesos</i>
Casa de moneda	310,730
Tesorería del Consulado	138,748
Aduana y Tesorería de México	164,000
Donativos	13,854
Suscripciones para vestuario	17,050
Préstamo voluntario	277,067
Préstamo forzoso	172,619
Tesorería y administraciones de tabaco foráneas	171,026
Sobrantes de la conducta de plata de Manila	4,000
Devuelto por el brigadier Miguel Barragán de gastos de su división	5,000
Devuelto por el conde de San Pedro del Álamo por gastos de viaje de Juan de O'Donjú	602
Total	1 274 696
Egresos	1 272 459
Existencia	2,237

Fuente: Alamán, *Historia de Méjico*, t. 5, pp. 443-445.

El gobierno central empezó el año de 1822 con el remanente de 2, 237 pesos que quedaron en la Tesorería General de Ejército, sin esperanzas de que pudieran incrementarse los raquíuticos ingresos ordinarios y con una sociedad irritada por la exigencia de donativos y préstamos. Al principio la resistencia no fue tanta debido a la creencia de que se trataba de disposiciones transitorias; sin embargo, a medida que se fue haciendo evidente que no era así, el deterioro de la legitimidad de los donativos y préstamos se aceleró rápidamente y a la postre también la del gobierno.

Desde el inicio de 1822 los compromisos financieros no cumplidos del erario se acumularon, en especial el que tenía con el ejército. Por tal motivo, el 1° febrero Agustín de Iturbide, cabeza de la Regencia, se presentó en la sesión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa para quejarse de que se pagaba la lista civil con preferencia a la militar y por una reducción al sueldo de los soldados que acababa de autorizarse. Expresó su molestia porque aún no se habían cubierto los haberes de la guarnición de la Ciudad de México correspondientes al mes anterior y no había recursos para cubrir los gastos de las tropas españolas capituladas que estaban en la Villa de Guadalupe, camino a Veracruz para embarcarse a España. Llamó la atención sobre el peligro que para la independencia entrañaba la demora de la salida del territorio nacional de estos contingentes. En respuesta a tales presiones, la Soberana Junta abrió una sesión secreta esa misma tarde en la que se acordó gravar con una multa de mil pesos a los individuos que no habían satisfecho el suplemento impuesto en enero si no lo cubrían al día siguiente. La consecuencia fue, dice Lucas Alamán, que “los cuerpos de guardia de los cuarteles se llenaron de presos y fueron frecuentes los embargos quedando el gobierno en las mismas estrecheces y las tropas expedicionarias sin embarcar, lo que produjo más adelante funestísimas consecuencias”<sup>57</sup>. Lo más grave fue que ni así se pudieron obtener los recursos para sufragar las imperiosas necesidades del ejército y la salida de las tropas españolas del territorio nacional.

Otra secuela de la anterior disposición fue el retiro del circulante que muchos individuos realizaron para evadir las exacciones forzosas y que agra-

<sup>57</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 430. Este autor se refiere al intento de una parte de las tropas españolas que habían capitulado de avanzar hacia Jalapa para reunirse con el comandante José Dávila, que tenía en su poder el Castillo de San Juan de Ulúa, e intentar la reconquista del país. En esa ocasión las tropas españolas acantonadas en Cuernavaca y Texcoco intentaron reunirse en Juchi, en el actual estado de Morelos, para avanzar hacia Jalapa, pero fueron interceptados y derrotados por las tropas del general Anastasio Bustamante el 3 de abril de 1822. Andrews, *Entre la espada y la constitución*, pp. 68-69.



vó la ya de por sí escasa existencia de metálico debido a la salida del país de muchos comerciantes españoles<sup>58</sup>. Para contrarrestar este problema, Iturbide, validado por la Regencia, ordenó que en las aduanas no se otorgaran guías de salida de metálico hacia ningún sitio. Como es de suponer, esta radical medida motivó reclamos por parte de los comerciantes que vieron entorpecidas sus transacciones, incluyendo las importaciones que se pagaban con plata. La Soberana Junta juzgó que las quejas estaban fundadas, por consiguiente autorizó la salida de metálico, previa fianza del 15%, para asegurarse de que no se enviara al extranjero sin pagar los derechos correspondientes. La plata que estuviera destinada al comercio exterior no pagaría la fianza, pero los dueños debían obtener un permiso para trasladarla a los puertos y posteriormente debían declarar la mercancía adquirida. Con esta decisión implícitamente se impuso un gravamen del 15% a la plata que saliera del país y no fuera utilizada para pagar importaciones<sup>59</sup>.

Para cubrir el salario de sus tropas, en febrero de 1821, Iturbide tomó por la fuerza una conducta de plata de 525,500 pesos que iba rumbo a Acapulco destinada al pago de las mercancías provenientes de Filipinas. El caudillo aseguró a los afectados que la suma sería restituida una vez conseguida la independencia. En consecuencia, cuando el gobierno provisional se instaló en la Ciudad de México, los comerciantes afectados exigieron a Iturbide el cumplimiento de su palabra. Para saldar esa deuda, en febrero del siguiente año el aludido presionó y consiguió que la Soberana Junta Provisional Gubernativa le permitiera disponer de 240,000 pesos del producto de las rentas decimales correspondientes al erario público y que estaban en manos de las sedes catedralicias. La suma fue prorrateada entre las catedrales de México, Puebla, Guadalajara y Valladolid de modo que cada una aportaría 60,000 pesos. De igual manera, los derechos arancelarios por las importaciones que realizaran los acreedores se considerarían cubiertos con la deuda pendiente; así se esperaba abonarles 340,000 pesos de la deuda. Por desgracia para la Hacienda y los comerciantes, la medida no pudo llevarse a efecto en la parte correspondiente a los diezmos, debido a que fueron hipotecados para el préstamo que debía destinarse a la renta del tabaco y que se acababa de aprobar. De cualquier modo, algunos comerciantes se habían rehusado a aceptar tan endeble garantía, reclamando en su lugar la entrega inmediata de su dinero en metálico<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 429 y 515.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 430.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 433-437.

Como el erario no estaba en condiciones de cumplir con esta exigencia, se dejó pendiente la deuda contribuyendo a menguar aún más el menoscabado crédito público del gobierno y su legitimidad. ¿Quién querría prestarle a un gobierno que no cumplía con sus compromisos crediticios?

Por esos mismos días el crédito público sufrió un nuevo revés debido a otra decisión arbitraria del generalísimo Iturbide. Las tropas españolas acantonadas en Celaya se quejaban de que hacía tiempo no se cubrían sus haberes y tampoco había recursos para que se trasladaran a Tampico, desde donde se embarcarían a España. Ante estas carencias, Iturbide, tal parece que sin aprobación de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, ordenó a un tal coronel Torres, comandante general de Querétaro, que se apropiara de una conducta de plata que debía pasar por esa ciudad. En efecto, el citado coronel echó mano de 15,000 pesos, propiedad de Fernando Conde, acto que causó alarma y desaprobación entre muchos comerciantes que se mostrarían cada vez más reticentes a apoyar el gobierno de Iturbide<sup>61</sup>.

La falta de recursos obligó a la Soberana Junta Provisional Gubernativa a buscar fuentes alternas de ingresos. Como la sociedad no estaba dispuesta a aceptar la restauración de los impuestos que acababan de abolirse ni la restitución de las tasas que se habían reducido, tenían que buscarse ingresos que no gravaran demasiado, al menos no directamente, a los contribuyentes nacionales. En este contexto, el 20 de febrero se dispuso un aumento de la alcabala interior que se cobraba por el aguardiente y vino extranjeros del 8 al 20%; y al 12 los de origen nacional<sup>62</sup>. Se trató evidentemente de una decisión estrictamente recaudatoria.

El fracaso de la recolección de los donativos y préstamos forzosos se debió a diversas razones. En primer lugar, a su escasa legitimidad, pues algunos sectores de la sociedad los percibieron como “ilegales, odiosos e insuficientes para ocurrir a las urgencias del erario”, además de incompatibles con el sistema de libertad sobre el cual suponían descansaba el nuevo gobierno<sup>63</sup>. En

<sup>61</sup> Los 15,000 pesos tomados por la fuerza en Querétaro se pagaron después de varios meses de reclamaciones. El Congreso Constituyente dispuso que se saldaran con órdenes de pago sobre la aduana de Veracruz, hecho que se hizo publicar en los periódicos con el fin de restaurar el lastimado crédito público. *Ibidem*, pp. 433-437.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 417-421.

<sup>63</sup> Un individuo, con el seudónimo de “Sr. Florete”, respondió a una carta en contra de los préstamos forzosos publicados en *El Sol*, en los que defiende la pertinencia de la medida. Dicho documento se puede leer en *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio mexicano*, vol. 1, núm. 14, 27 de enero de 1822, pp. 122-126.



otros casos, aunque algunos individuos se mostraban dispuestos a contribuir con el erario público, estaban limitados por la falta de recursos o de liquidez. Poco a poco Iturbide iba perdiendo el apoyo de sus aliados iniciales de modo que se desmoronó la alianza de los distintos grupos que suscribieron el Plan de Iguala; aunque el caudillo aún contaba con el respaldo del ejército.

### *Consideraciones finales*

En suma, podemos afirmar que la herencia colonial y el legado de la guerra pesarían considerablemente sobre la Hacienda pública del primer gobierno nacional. No obstante, también es verdad que la administración provisional fue víctima de las expectativas que la independencia había generado en torno a la nueva política fiscal, así como de aquéllas que se habían configurado durante los años de guerra. La mayor parte de los sectores sociales presionaban para el aligeramiento de la pesada estructura hacendaria colonial en un momento en que las arcas del nuevo gobierno estaban prácticamente vacías. Por otro lado, la ignorancia sobre las necesidades y el optimismo desbordado acerca del potencial fiscal del país también actuaron en contra de la debilitada estructura fiscal. Cuando se hizo evidente la deplorable situación del erario, al gobierno encabezado por Iturbide no le quedó más remedio que acudir a los repudiados préstamos forzosos que minaron su legitimidad. Para febrero de 1822, los sectores sociales que se sentían agraviados por ese gobierno encontraron en el primer Congreso Constituyente el instrumento legal apropiado para poner freno a las supuestas arbitrariedades de Iturbide. Esta reducción del consenso social obligó al regente a estrechar aún más sus lazos con el ejército, pero, a la vez, fue motivo de nuevas confrontaciones con otros sectores que reclamaban una mayor participación en el gasto público y una reducción de la carga fiscal.