

“La hacienda pública entre dos soberanías (febrero de 1822-marzo de 1823)”
p. 67-120

*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

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
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Instituto
Mora

II

LA HACIENDA PÚBLICA ENTRE DOS SOBERANÍAS (FEBRERO DE 1822-MARZO DE 1823)



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Instituto
Mora



II

LA HACIENDA PÚBLICA ENTRE DOS SOBERANÍAS (FEBRERO DE 1822-MARZO DE 1823)

Algunos estamentos sociales y facciones políticas que creían que Agustín de Iturbide no estaba cumpliendo con las tareas propuestas encontraron en el primer Congreso Constituyente un medio para expresarse y refrenar las tendencias supuestamente tiránicas del caudillo vallisoletano. Los grupos de interés regional que se oponían a la existencia de un gobierno central fuerte quedaron representados en dicha institución, así como los círculos políticos que tenían algún reproche contra Iturbide o que lo veían con recelo y temor. En este capítulo se argumenta que estas tensiones, así como la debilidad de la administración central contribuyeron a obstaculizar la resolución de los problemas financieros que reclamaban una atención inmediata. Creo que la resistencia a contribuir con el gobierno central de parte de los grupos de interés provinciales representados en el Congreso y sus esfuerzos por debilitarlo, obligaron a Iturbide a reforzar su alianza con el ejército. Dicho de otra manera, el establecimiento del órgano de representación nacional supuso una reducción de las facultades de la Regencia, presidida por Iturbide, que forzaron a éste a recurrir a medidas de fuerza. De hecho, es muy probable que, en efecto, el ascenso de Iturbide al trono haya sido obra en gran medida de los militares. En el ojo del huracán estaba la miseria del erario público y la disputa por los escasos recursos que albergaba.

Se muestra cómo Agustín de Iturbide, con el apoyo de los cuerpos del ejército acantonados en la Ciudad de México y quizá de algunos del interior del país, presionó al Congreso para que aprobara los proyectos para hacerse de recursos —mediante préstamos e incremento de tasas alcabalatorias— que en otro momento se habían negado. Sostengo que en realidad el imperio de Iturbide gozaba de un consenso precario entre la oligarquía y la clase política, de modo que su imposición sobre el Congreso estuvo basada fundamentalmente en el apoyo de los grupos populares, pero sobre todo en el ejército. Esta forma de sacar adelante sus propuestas hacendarias ofendió todavía más a los legisladores y a muchos sectores de las élites de todo el

país, de tal manera que al final accedieron a participar en un movimiento en contra del emperador.

Un acercamiento a la composición del primer Congreso Constituyente

El primer Congreso Constituyente se instaló el 24 de febrero de 1822. Estaba integrado por comerciantes, propietarios, eclesiásticos, militares, aristócratas, mineros, abogados, antiguos insurgentes y algunos jóvenes exaltados de ideas liberales. Debido a que la elección de los congresistas no se hizo a partir de un criterio demográfico, sino que se mezcló la representación por jurisdicciones territoriales con otra de carácter estamental, el resultado favoreció a las provincias que tenían un mayor número de partidos por encima de las que contaban con una población más abundante. Este procedimiento permitió que las regiones periféricas, en especial las del extenso norte, estuvieran proporcionalmente más representadas que las diputaciones del México central; es decir, que había una sobrerrepresentación de los intereses provinciales que reclamaban una mayor autonomía respecto a la capital del país¹. Por lo tanto, la asamblea constituyente se convertiría en el instrumento de los estamentos y grupos de interés para poner límites a la acción de la Regencia que encabezaba Iturbide. En otras palabras, se opondrían sistemáticamente a cualquier proyecto para crear nuevos impuestos, elevar las tasas o para exigir préstamos forzosos. También buscarían echar atrás algunas de las medidas hacendarias que desde su perspectiva lesionaban sus intereses. En este marco y dadas las urgencias del erario resulta comprensible la temprana confrontación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La oposición a Iturbide respondía en gran medida a la imposición de préstamos en los meses previos, así como al incumplimiento en el pago a los acreedores. Asimismo, quienes estaban a favor de que un miembro de la familia Borbón ocupara el trono del imperio mexicano, veían con recelo la posibilidad de que Iturbide se hiciera ungir emperador. Este grupo político, conocido como borbonista, tenía sus representantes en el Congreso y se mostraría poco dispuesto a condescender con las exigencias de Iturbide que desde el punto de vista de éstos tendía a reforzar su posición política. Por el otro lado, estaban quienes no creían en las bondades de un gobierno monárquico, entre ellos varios exinsurgentes, y preferían una república; por tanto,

¹ Vid. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 64-65.

también veían con desconfianza y preocupación la concentración de poderes en Iturbide. En consecuencia, es indudable que para marzo de 1822 se había quebrado la frágil alianza forjada en torno al Plan de Iguala, y que Iturbide ya no contaba con el apoyo de toda la clase política. Esta constelación de intereses y posiciones ideológicas al interior del Congreso sería un obstáculo para resolver los problemas de la Hacienda nacional.

La presencia en el Congreso Constituyente de los diversos sectores opuestos a Iturbide, sugiere que la mayoría de los representantes estaba predispuesta en contra del presidente de la Regencia. Por consiguiente, sería muy difícil trabajar de consuno como había ocurrido con la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que sólo en pocas ocasiones se negó a aprobar las peticiones de Iturbide². Es verdad que había un grupo iturbidista dentro y fuera del Congreso y que el caudillo michoacano aún gozaba de la simpatía de algunos grupos populares, no obstante, también era obvio que su fuerza descansaba sobre todo en el ejército.

*¿Una Hacienda pública sobre dos pilares?
El estanco del tabaco y los aranceles marítimos*

El 28 de febrero, sólo cuatro días después de la apertura de sesiones, el Congreso mandó comparecer al ministro de Hacienda, Rafael Pérez Maldonado, para que presentara la primera memoria del ramo en la historia de México correspondiente al último trimestre de 1821. En su alocución el ministro se excusó por carecer de información de todo el territorio. Para justificarse hizo un largo repaso del desorden administrativo heredado de los años de guerra. La cuenta de 1820 era sumamente defectuosa y aún no se reunían los informes provinciales para hacer la de 1821. Sólo contaba con informes parciales y discontinuos que hacían imposible la tarea de calcular las rentas de los turbulentos años previos. La información más completa correspondía a 1819 cuando, según los documentos, se habían recaudado

² Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 479-480. Según Lorenzo de Zavala, quienes tenían mayor influencia en el Congreso eran los partidarios de traer a un monarca europeo, conocidos como borbonistas, cuyas figuras más activas eran José María Fagoaga, Esteban Sánchez de Tagle, Hipólito Odoardo y Rafael Mangino. Estos hombres se hacían pasar como partidarios de la libertad para criticar las medidas que sugería Iturbide y sostenían sus ideas en el diario *El Sol*, mientras que Iturbide recibía apoyo de *El Noticioso*. Zavala, *Ensayo histórico*, t. 2, pp. 97-98.

9 646 658 pesos líquidos, excluyendo los estancos del tabaco y pólvora que se habían administrado por separado y cuyas oficinas carecían de los informes respectivos. Esta suma se utilizó como referencia para proyectar la que se podría recaudar en 1822. Como se tuvieron que restar los ingresos de algunos impuestos que habían sido suprimidos, la cantidad estimada quedó en 9 237 847 pesos³.

Si bien era difícil estimar los ingresos, no lo era tanto calcular los gastos que se requerían de manera inmediata. En 1819 las erogaciones habían ascendido a 10 212 373 pesos. En las nuevas circunstancias políticas el ministro jalisciense creía que se requerían unos 11 324 270 pesos para cubrir las necesidades más urgentes, de los cuales el 80% se destinaría al gasto militar (cuadro II.1). A pesar de que proyectó un déficit de 2 086 423 pesos para ese año, creía que muy pronto se tendrían finanzas sanas.

Cuadro II.1

Presupuesto de gastos presentado por el ministro de Hacienda en febrero de 1822

| <i>Concepto</i> | <i>Cantidad en pesos</i> |
|---|------------------------------|
| Gastos de guerra | 9 002 427 |
| Gasto general | 1 979 328 |
| Gastos de administración, cargas del erario, sueldos de Hacienda y Justicia | 163,440 |
| Gastos de Marina | 73,525 |
| Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos | 36,120 |
| Secretaría de Estado y despacho de Relaciones Interiores y Exteriores | 29,720 |
| Gastos de la secretaría del Ministerio de Hacienda | 29,710 |
| Asignados al regente honorario Agustín de Iturbide | 10,000 |
| Total | 11 324 270 |
| Ingresos presupuestados | 9 237 847 |
| Déficit 2 086 423 | |

Fuente: *Memoria del ministro de Hacienda* [Rafael Pérez Maldonado]

³ *Memoria que el ministro de Hacienda* [Rafael Pérez Maldonado] *presenta al soberano congreso sobre el estado del erario*, México, Oficina de D. Alejandro Valdés, 1822. Basado en este mismo documento, Timothy Anna consigna que el ministro Rafael Pérez Maldonado proyectó un ingreso de 10,2 millones de pesos y un gasto de 11,3, de modo que resultaría un déficit de 1,1 millones, cifras que no concuerdan con la lectura que hicimos del mismo texto. Cfr. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 139-140.

Consciente de que muy poco podía esperar de los impuestos interiores y de que no podía recurrir más a los préstamos, el novel ministro puso sus esperanzas en dos fuentes de ingresos: el estanco del tabaco y los aranceles. Según sus proyecciones, aunque el monopolio de la hoja en ese momento se hallaba “en el último extremo de decadencia, si tienen efecto las activas y prudentes medidas que ha tomado la regencia para fomentarlo”, se podría recuperar el esplendor anterior a 1810. Obviamente, se refería a la contratación del empréstito de un millón y medio de pesos que se estaba recaudando para reactivar el monopolio. Por otra parte, estimaba que los derechos de importación se incrementarían en el corto plazo gracias al esperado aumento del comercio a consecuencia de la reducción de los aranceles y la apertura comercial. En su opinión, los comerciantes extranjeros no españoles muy pronto verían y aprovecharían la ventaja de trasladar sus productos directamente a México, sin pasar más por la Península Ibérica donde se solían cargar con otros gravámenes. De manera complementaria se dispondría de los ingresos de las alcabalas, la renta de correos y de otros rubros menores. Hay que hacer notar que el pilar de las finanzas coloniales, es decir, los ingresos mineros, no fueron considerados relevantes por el ministro de Hacienda toda vez que, por un lado, la tasa impositiva se había reducido al 3% y, por el otro, los gobiernos provinciales se habían apropiado *de facto* de la recaudación. Sin embargo, señaló que el fomento y recuperación de la minería permitiría que esta actividad reasumiera el papel de motor de la economía nacional, hecho que implicaría mayores recursos también para el erario, aunque provenientes de otras esferas de la producción. Después de todo, señaló el ministro, entre más ricos fueran los individuos, más poderoso sería el Estado. De este modo muy pronto se reunirían los veinte millones de pesos que se recaudaban antes de 1810.

De manera paralela, Pérez Maldonado propuso una disminución de los gastos de administración mediante la supresión de empleos innecesarios y la reducción de los sueldos de algunos funcionarios, así como del tamaño del ejército⁴. En síntesis, aunque se iniciaba el año prácticamente sin dinero, el optimista jalisciense opinaba que el estanco del tabaco y los aranceles a las importaciones casi podrían sostener por sí solos toda la administración central, sin tener que gravar a los diversos estamentos sociales ni a los gobiernos provinciales. La experiencia de los meses previos y el estado de la opinión pública acerca de los impuestos habían dejado en claro que los mexicanos estaban

⁴ *Memoria que el ministro de Hacienda* [Rafael Pérez Maldonado] *presenta al soberano congreso sobre el estado del erario*, México, Oficina de D. Alejandro Valdés, 1822.

poco dispuestos a contribuir con las cargas del Estado. Pese a ello el ministro creía que dicha renuencia no sería un problema para las finanzas públicas. Tal parece que aún estaba afectado por la euforia de la fiesta de la independencia.

Las ilusiones del ministro poco a poco se fueron desvaneciendo. Los ingresos arancelarios no fluyeron hacia el erario como se esperaba debido a la presencia de las tropas españolas en el castillo de San Juan de Ulúa, que inhibía el arribo de barcos mercantes por Veracruz, principal puerto de enlace con Europa, así como porque los comerciantes extranjeros aún dudaban de la solidez de la independencia mexicana ante los constantes rumores de una campaña de reconquista por parte de España. Los aranceles que debían generar las importaciones que arribaban por otros puertos del país no llegaban al erario central. No sabemos si se debía a que no se cobraban o porque se quedaban en las cajas provinciales. El hecho es que no hay registro de su ingreso a la Tesorería General de Hacienda.

Los ingresos del estanco del tabaco también resultaron un espejismo. La Regencia, en la voz de Agustín de Iturbide, desde fines de 1821 había expresado su deseo de que la renta se mantuviera en manos del gobierno central y se reconstituiera de acuerdo con su forma colonial. No obstante, la oposición de los publicistas doctrinarios, así como de los diversos grupos de interés regional que habían encontrado un *modus vivendi* en el cultivo, manufactura y venta del tabaco, ofrecieron una tenaz resistencia a la preservación del monopolio estatal. En abril de 1822, el Congreso Constituyente retomó la discusión que la Soberana Junta Provisional Gubernativa había dejado pendiente. Los argumentos al interior del órgano legislativo y en la prensa se siguieron arrojando en la retórica liberal. Desde el punto de vista de los detractores del estanco, esta institución atentaba contra los derechos “naturales” más elementales, como la propiedad y la libertad para dedicarse a cualquier actividad. Sin embargo, estos arrebatos doctrinarios se oponían a las necesidades financieras del recién formado gobierno mexicano. Pese a sus deficiencias, el estanco proporcionaba algunos recursos que en las condiciones tan precarias de la Hacienda central resultaban imprescindibles. Si el ambiente político no era propicio para aumentar tasas fiscales ni crear nuevos impuestos, desde el punto de vista de Iturbide y del ministro de Hacienda, había que conservar las pocas fuentes de ingresos, entre ellas la del estanco del tabaco.

La Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente responsable de analizar la cuestión presentó su dictamen en abril de 1822, en el cual se manifestó categóricamente por la supresión del monopolio basada en lo que,

según ella, era una realidad inobjetable: su inexistencia *de facto*⁵. Bajo este supuesto, su restitución supondría numerosas erogaciones que el erario público no podría satisfacer. Además, se agregó, la idea de que la renta había proporcionado recursos inmensos a la Corona era falsa; por consiguiente, según las estimaciones realizadas, no arrojaría los altos dividendos que algunos imaginaban. No obstante, el argumento principal fue que su existencia atentaba contra la libertad y la moral⁶.

Por otro lado, agregó la comisión, el restablecimiento del estanco exigiría recoger todo el tabaco en rama diseminado a lo largo del territorio nacional y suprimir el endémico contrabando, tarea que se creía imposible de llevar a cabo. Tampoco había dinero para pagar la deuda con los cosecheros de Orizaba y Córdoba, que ascendía a aproximadamente un millón y medio de pesos, ni la hoja existente en manos de muchos particulares cuyo valor podría ser de otro millón. A menos que se creyera ingenuamente que los poseedores de hoja estarían dispuestos a entregarla fiada, sabedores de las penurias del erario público. La sugerencia fue declarar la libertad de siembra, manufactura y venta de tabaco⁷.

Para remplazar los ingresos que el estanco había proporcionado se impondrían diversos impuestos que, según la comisión, suministrarían recursos de mayor cuantía a los que podría ofrecer el monopolio. Quien quisiera cultivar la hoja tendría que solicitar en su ayuntamiento una patente valuada en 7 pesos por millar de plantas. Ese sería también el procedimiento para abrir estanquillos, aunque se dejó pendiente la tarifa a cobrar, mientras que sobre el comercio de tabaco en rama recaería una alcabala del 10%⁸. El gravamen de 7 pesos por millar de plantas, según la comisión, podría proporcionar al erario 1 600 000 pesos, toda vez que había estimado que se necesitaban

⁵ La Comisión de Hacienda estaba compuesta por Juan de la Serna Echarte, Manuel Rodríguez de Tejada, Joaquín Obregón y Francisco Manuel Sánchez de Tagle de la Diputación Provincial de México; Bernardo José Benítez, de Guadalajara; Rafael Pérez del Castillo, de Durango; Juan Sánchez del Villar, de Oaxaca; Gabriel Torres, de Puebla; José Ignacio Esteva, de Veracruz; y Juan Ignacio Godoy, de Guanajuato.

⁶ “Memoria de la Comisión de Hacienda sobre la renta de tabaco, de 30 de abril de 1822”, *Voz de la Patria*, t. 5, suplemento al núm. 7 de 6 de agosto de 1831.

⁷ *Reflexiones acerca de los cálculos y puntos principales que contiene la memoria presentada al soberano congreso mexicano por la Comisión de Hacienda sobre la renta del tabaco*, México, Imprenta de D. Mariano... [ilegible], 1822.

⁸ “Memoria de la Comisión de Hacienda sobre la renta de tabaco, de 30 de abril de 1822”, *Voz de la Patria*, t. 5, suplemento al núm. 7 de 6 de agosto de 1831.

80 mil tercios de tabaco para satisfacer la demanda nacional y que en ellos había 228 571 428 matas. El cobro de la alcabala produciría otros 525,000 pesos; mientras que las patentes para estancillos generarían otros 350,000. Si sobre el tabaco labrado se imponía también una alcabala, el erario nacional podría tener una suma anual cercana a los 3 000 000 de pesos⁹.

La comisión opinaba que los empleados y operarios no saldrían afectados con el fin del monopolio estatal. Los primeros encontrarían acomodo en la administración de las aduanas marítimas, cuyo número aumentaría, donde realizarían actividades similares a las que desempeñaban en el estanco. La coyuntura era bastante favorable para llevar a cabo este proyecto, pues con la guerra y la salida del país de muchos españoles habían quedado numerosas vacantes. En cambio, si se dejaba el estanco por dos años más, como algunos sugerían, cuando llegara el momento de liberar el tabaco esa ventaja ya no existiría, pues las plazas estarían cubiertas por otras personas y, por lo tanto, el gobierno tendría que asumir la manutención de los más de quinientos empleados. Por otra parte, los operarios no serían afectados debido a que el aumento del consumo que seguiría al desestanco haría imprescindible su trabajo, aunque ahora laborando por su cuenta o para otros particulares¹⁰.

Con el fin del monopolio, la comisión calculaba que los cultivos se multiplicarían y se mejoraría la calidad del producto. Si se dejaba que la hoja siguiera “las indicaciones de la naturaleza”, su calidad rebasaría la del tabaco de La Habana, Maryland y Virginia. El siguiente paso sería comenzar a exportar con el consecuente incremento de la riqueza nacional. “De esta manera sin lastimar la justicia, la equidad y moral pública, sin que el erario deje de percibir cuantiosas sumas que le proporcionará un impuesto bien sistemado, haremos más ricos a nuestros ciudadanos, y por consiguiente al Estado: pues es imposible que aquéllos lo sean, sin que éste participe de su abundancia por miles de caminos”¹¹.

El debate dentro del Congreso fue largo y agitado. Había un grupo de diputados recelosos de la supresión del estanco que conminaba a sus colegas a tomar las cosas con más calma. Esta actitud sugiere que algunos miembros de la clase política comprendían los nocivos efectos financieros que la extinción del monopolio tendría en el corto plazo sobre las mermadas rentas del erario central. Uno de los representantes de Jalisco, el cubano Antonio José Valdés,

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ídem.*

por ejemplo, propuso esperar dos meses mientras los gobiernos provinciales remitían informes precisos sobre el estado de la renta antes de tomar una decisión. De otro modo, esta resolución de “tanta trascendencia [podría] originar una revolución en la economía del imperio”. Esta advertencia encontró eco entre los congresistas, que decidieron posponer el asunto por un mes mientras arribaban los informes de las provincias. En el ínterin se mandó publicar el dictamen de la comisión así como un exhorto a los interesados para que escribieran sobre la materia, para que “las luces que ministren, y agitada la cuestión por todos sus aspectos se dicte, con el conocimiento y madurez debida, una resolución tan delicada”¹².

Para apaciguar los ánimos de los cosecheros que reclamaban el pago de su producto, y cuya deuda se había acumulado desde antes de 1821, los legisladores acordaron que todo el dinero existente en la Dirección General de la Renta del Tabaco se enviara a las villas de Córdoba y Orizaba. El Ministerio de Hacienda replicó que no era posible por la sencilla razón de que no había ninguno. Para tranquilizar a los disgustados cultivadores se acordó entregarles a precio de fábrica el tabaco labrado del estanco con la condición de que lo vendieran fuera de la provincia de México, para que no afectaran el único espacio donde el gobierno nacional podía colocar sus existencias¹³. La incertidumbre en torno al destino del estanco y el desorden administrativo que lo aquejaba arruinaron las esperanzas del ministro Pérez Maldonado y del mismo Iturbide. En el corto plazo muy poco podía esperarse del monopolio del tabaco o de los aranceles, en los cuales el ministro había puesto sus esperanzas.

La inclinación de varios legisladores por la extinción del estanco del tabaco respondió a la presencia de múltiples actores que esperaban aumentar

¹² La propuesta de convocar a los publicistas a escribir sobre el estanco del tabaco fue del diputado José María Bocanegra, representante de Zacatecas. Quienes se manifestaron reticentes a decretar la extinción del estanco fueron los diputados Hipólito Odoardo de la provincia de México y Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala. El primero alegó que “la renta del tabaco había producido hasta cuatro millones de pesos al erario; que tiene la ventaja de ser establecimiento antiguo, y es muy delicado quitar repentinamente este canal a la Hacienda pública”. Guridi y Alcocer, por su parte, afirmó que “a pesar de haber firmado la representación de la diputación americana en las cortes españolas, sobre desestanco del tabaco, creía ahora justo, útil y conveniente el estanco”. Sesión del 4 de mayo de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 407, 408 y 414.

¹³ Sesiones del 9, 10 de mayo y 7 de junio de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 429, 430 y 451. *Memoria provisional presentada al soberano congreso por el Ministerio de Hacienda [a cargo de Antonio Medina], en 2 de junio de 1822*, México, Imprenta nacional del Supremo Gobierno, en Palacio, 1822.



sus beneficios con la liberación absoluta del cultivo, manufactura y comercialización del tabaco. La posición de otros emanaba de los principios doctrinarios en que estaban inmersos. No obstante, el hecho de que la opinión de algunos coincidiera con la del Ejecutivo en el sentido de restablecer el estanco a su forma colonial, también sugiere cierta claridad sobre la importancia de proporcionar al gobierno central los recursos para afrontar sus obligaciones más elementales y no poner en riesgo su existencia y la del incipiente Estado mismo. Dicho de otra manera, estaban conscientes de la desarticulación del sistema recaudatorio y de los riesgos que se cernían sobre el país de no allegar recursos suficientes a la administración. Esto no significa necesariamente que los opositores al monopolio pretendieran abatir el gobierno central. Con seguridad, algunos creían realmente que los impuestos que se crearían para sustituir a los perdidos con la supresión definitiva de la renta se podrían recaudar y cubrirían las necesidades del erario. Por desgracia las urgencias no dejaban margen para la experimentación. Por otro lado, el estanco tampoco estaba funcionando debidamente y no existían los recursos ni el consenso para mejorarlo. Como ya se mencionó, la otra supuesta columna de la Hacienda, los aranceles marítimos, tampoco estaba generando recursos. Había que buscar otra forma para pagar los haberes de los militares y burócratas, así como las deudas con cosecheros y comerciantes.

El Congreso, la Regencia y su disputa por la Hacienda pública

A pesar de que algunos legisladores coincidían con los puntos de vista de la Regencia en ciertos asuntos de Hacienda, la mayoría de ellos se oponía a las propuestas de aquella institución ejecutiva. Muchos estaban irritados con las decisiones tomadas por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que había actuado casi siempre siguiendo las indicaciones de Iturbide; por consiguiente, acordaron echar atrás varias disposiciones juzgadas como despóticas. Por ejemplo, y como se señaló, los españoles que decidieran abandonar el país depositarían como fianza el 15% de sus existencias en moneda, la cual sería devuelta al embarcarse en Veracruz, una vez demostrado que no tenían deudas con el erario nacional ni con los particulares, y que ya habían pagado el 3,5% por derecho de extracción de plata acuñada. Sin embargo, las quejas de los afectados motivaron que el 22 de marzo se dispusiera la devolución de las fianzas, siempre y cuando hubieran cubierto el 3,5%; de no ser así, sólo

se reintegraría un 11,5%¹⁴. No obstante, el decreto también advertía que en caso de no estar disponibles los depósitos, “por las actuales circunstancias del Erario”, en su lugar se entregarían escrituras con fecha de vencimiento para dos años después, comprometiéndose la Hacienda a pagarles réditos similares a los que otorgaba a los prestamistas “que desde el grito de Iguala han cooperado con sus caudales al logro de nuestra gloriosa independencia”. Dicho de otra manera, aunque se suprimieron las impopulares fianzas, la imposibilidad de devolverlas las convertía de hecho en préstamos forzosos y, por consiguiente, sus dueños quedarían como acreedores del gobierno mexicano.

En el mismo tenor de echar atrás las disposiciones propuestas por Iturbide y aprobadas por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, el 16 de marzo de 1822, el Congreso dispuso que se suspendiera el cobro del préstamo forzoso decretado en diciembre anterior, sin molestar más a quienes aún lo adeudaban, “dándose por totalmente fenecido este asunto y sus incidentes”. El argumento esgrimido por las comisiones de Hacienda y Comercio que redactaron el dictamen era típicamente doctrinario, como lo evidencia la siguiente cita:

Es cierto que todo ciudadano está obligado a contribuir a los gastos y mantenimiento del Estado. Esta obligación es una de las primeras del pacto social, una consecuencia necesaria de la protección que el Estado dispensa a los derechos y bienes de cada ciudadano; pero tiene, como todas, sus límites naturales e imprescriptibles, y nadie debe contribuir sino a proporción de lo que posee y cuyo goce le asegura la sociedad, y a proporción también de las verdaderas necesidades de ésta; y como las obligaciones y los derechos son recíprocos, tampoco tiene la sociedad derecho para exigir que ningún ciudadano contribuya con más de lo que pueda, según su haber actual, ni que contribuya cuando la necesidad social no es verdadera¹⁵.

El préstamo en cuestión tenía en su contra, justamente, que no cumplía con el principio de generalidad y proporcionalidad a que debía ceñirse todo impuesto. Además, la coacción que lo acompañaba y las acciones punitivas en contra de quienes no lo habían pagado denotaban su carácter tiránico. Según los congresistas, no se había hecho una distinción entre quienes pudiendo

¹⁴ El decreto que ordenaba la devolución de los depósitos a los españoles se puede leer en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 15, 4 de abril de 1822, pp. 121-122.

¹⁵ *Dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio reunidas, sobre préstamos forzosos y arbitrios para subrogarlos*, 15 de marzo de 1822, México, Imprenta de Mariano Ontiveros, 1822.

contribuir se negaban a hacerlo de aquéllos que en efecto no tenían los recursos para cumplir. Por otro lado, no había certeza de su necesidad. El gobierno carecía de información precisa sobre los ingresos reales del erario y acerca el potencial recaudatorio; tampoco sabía cuánto y cómo se gastaba. Por consiguiente, no podía establecerse con escurpulosidad si realmente existía un déficit y si era el caso a qué obedecía, es decir, que no podía justificarse la imposición de ningún tipo de impuestos ni contribuciones¹⁶. Pese a este discurso, es probable que la razón de la derogación del préstamo respondiera sobre todo a los reclamos del estamento mercantil.

La oposición de los legisladores a ratificar el préstamo evidenciaba un problema político de fondo mucho mayor y que sería la causa principal de las tensiones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Nos referimos a la delimitación de las potestades de ambas esferas. Esta tensión se hizo evidente desde los primeros días de trabajo de la Asamblea Constituyente. El 7 de marzo se presentó en la cámara una solicitud del ministro de Hacienda para que los legisladores indicaran qué medidas tomar para conseguir recursos de manera inmediata. La petición estaba acompañada de una carta que Iturbide había remitido al ministerio para quejarse de que hacía varios días que no se cubrían los sueldos de la tropa, la cual estaba en extremo necesitada y hambrienta a grado tal que un soldado se había desmayado durante su servicio. El tono de la misiva no fue del agrado de algunos legisladores. Uno de ellos adujo irritado que no correspondía al Congreso resolver las urgencias financieras inmediatas, sino dictar medidas que resolvieran de fondo y de manera permanente los problemas hacendarios. Otro más argumentó que el órgano legislativo tenía pocos días de instalado y apenas estaba reuniendo la información para iniciar las labores que le eran propias. Asimismo, reprochó a la Regencia que no hubiera tomado prevenciones para evitar ese tipo de situaciones.

Tal parece que esa fue la opinión que se impuso entre los congresistas, pues en la respuesta que se envió al ministro de Hacienda se decía que “[...] entre tanto se adoptaban por el Congreso las medidas generales que exigía el estado del erario público, tomase la Regencia las que estuvieran al alcance de sus facultades para salir de las urgencias del momento, y que si estas no fuesen suficientes a llenar su objeto, propusiesen las demás que se ofreciesen”¹⁷. No obstante, las opciones para el Ministerio de Hacienda eran muy reducidas; no había recursos de los cuales echar mano y tampoco podía exigir contribucio-

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ La frase está citada por Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 513.

nes o préstamos a los ciudadanos. Una de las pocas medidas, pero ineficientes, que tomó el Ministerio de Hacienda fue la entrega de letras de cambio a algunos militares y empleados como prueba de su voluntad y compromiso de pagar en cuanto fuera posible¹⁸.

El Congreso no estaba dispuesto a avalar los préstamos decretados por la Soberana Junta Provisional Gubernativa en parte porque habían obedecido a las iniciativas de Iturbide, cuyas facultades se pretendía acotar. En opinión de los congresistas la aprobación de impuestos y contribuciones era facultad exclusiva del poder legislativo. En el dictamen mediante el cual se abolió el préstamo forzoso de diciembre, se aclaró al general Iturbide que las facultades de la Regencia se limitaban a reunir la información hacendaria indispensable para determinar el estado real de las finanzas. Una vez realizada esta tarea podría sugerir alternativas para resolver las dificultades existentes, pero no podía tomar acciones ejecutivas de *motu proprio*. Las palabras dirigidas a Iturbide por las comisiones de Hacienda y Comercio del Congreso eran claras y contundentes: “No puede haber duda en que la obligación de V. M. a más de lo ya dicho, y que tiene una idea muy equivocada de los poderes legislativo y ejecutivo el que crea que el primero es una junta de arbitrios, un cuerpo consultivo o un tesorero del segundo, que en cada necesidad del momento deba proveerlo de dinero y sacarlo de apuros”¹⁹. La paradoja era que el Congreso tampoco estaba dispuesto a aprobar las solicitudes de Iturbide para resolver problemas financieros concretos y cotidianos con el argumento de que su función era ofrecer soluciones de largo plazo.

El tercero en discordia: ejército y finanzas públicas

Los apremios de Iturbide al Congreso para que atendiera la falta de recursos tenían como fin principal satisfacer los reclamos del ejército. En oposición, muchos legisladores miraban con sumo recelo a esta institución, que con-

¹⁸ Algunos militares de alto rango como el mariscal de campo, Manuel Torres Valdivia, solicitaron que en consideración a las penurias de la Hacienda pública, se entregaran letras de servicio en lugar de sus sueldos a condición de que “se den las gracias, teniendo presente este mérito, y se publique este hecho en la *Gaceta* para satisfacción del interesado, y ejemplo de las demás clases del ejército”. En efecto, la nota se publicó en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 4, 7 de marzo de 1822, p. 29.

¹⁹ *Dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio reunidas, sobre préstamos forzosos y arbitrios para subrogarlos*, 15 de marzo de 1822, México, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, 1822.

sideraban un instrumento al servicio del presidente de la Regencia. De ahí que buscaran acotar su poder y autonomía mediante diversas disposiciones legislativas. Una de las tempranas y pocas medidas hacendarias dictadas por el primer Congreso Constituyente entre marzo y la primera quincena de mayo consistió en dotar de facultades al Ministerio de Hacienda para centralizar las decisiones concernientes al ejercicio de los ingresos. El 22 de marzo decretó que ninguna tesorería, ya fuese la general o las provinciales, realizara erogaciones sin la autorización previa del ministerio. Cada caja debería enviar un estado mensual en el cual se detallaran los ingresos, egresos y existencias, para que el ministerio dispusiera de las últimas, “según conviniera a la nación”. Si consideramos que los militares eran los principales usufructuarios de los recursos que se concentraban en las tesorerías provinciales, resulta coherente suponer que la ley estaba dirigida contra ellos. También se suprimió la Tesorería y Contaduría de Ejército, de tal suerte que la institución castrense perdió la facultad de decidir cómo gastar sus recursos, pues ahora estaría supeditada a las disposiciones de la Tesorería y Contaduría General de Hacienda²⁰.

A juzgar por las anteriores disposiciones, el Congreso Constituyente pretendía devolver al Ministerio de Hacienda —al que los representantes podían pedir cuentas— el control de las finanzas públicas, que estaba en manos de las administraciones locales a consecuencia de la fragmentación administrativa generada en los años previos. Es importante enfatizar que los destinatarios de esta medida no eran los gobiernos provinciales, sino las oficinas del gobierno nacional en las regiones. En consecuencia, no se trataba de un atentado contra la autonomía regional sino de una reorganización de la Hacienda central para hacerla más eficiente y para restablecer los flujos de información que se habían cortado durante los años de conflicto bélico.

Por su parte, la supresión de la Tesorería y Contaduría de Ejército parece haber obedecido a que se había convertido en la monopolizadora de los escasos ingresos del erario público; además de que gozaba de un alto margen de autonomía en la toma de decisiones. En el estado de cuenta que dicha tesorería presentó al ministro de Hacienda el 22 de marzo, fecha de su supresión, se constata que en dos meses con 22 días correspondientes al año en curso habían ingresado 819,285 pesos contra 813,612 de egresos, utilizados

²⁰ “Decreto ordenando que todas las cajas regionales envíen sus ingresos líquidos al Ministerio de Hacienda y suprimiendo la Tesorería y Contaduría del Ejército”, dispuesto por el Soberano Congreso Constituyente el 11 de marzo de 1822, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 16, 4 de abril de 1822, p. 124.

en salarios, vestuario y oficinas militares de la capital y en el sueldo de Iturbide (cuadro II.2). De dichas entradas, sólo 163,000 pesos enviados por la aduana de México eran de carácter ordinario, es decir, que el 80% estaba constituido por préstamos forzosos o de transferencias de otras áreas de la administración.

Cuadro II.2

Ingresos de la Tesorería General de Ejército de 1º de enero a 22 de marzo de 1822

| <i>Concepto</i> | <i>Cantidad en pesos</i> |
|---|--------------------------|
| Aduana de la Ciudad de México* | 163,000 |
| Préstamo forzoso | 333,800 |
| Fondos de los Santos lugares de Jerusalén | 61,553 |
| Decomiso de dinero contrabandead | 79,372 |
| Casa de Moneda | 50,000 |
| Fondos del Consulado | 62,369 |
| Tesorería General de Hacienda | 43,000 |
| Diversas partidas menores | 26,191 |
| Total | 819,285 |
| Egresos | 813,612 |
| Existencias | 5,673 |

*Incluye pequeñas partidas por devoluciones y tabacos, lamentablemente Lucas Alamán no las desglosa.

Fuente: Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 513-522.

Hay que destacar que en esos dos meses y 22 días la Tesorería General de Hacienda no había ejercido ningún presupuesto, debido a que todos los recursos los había absorbido la de ejército. Por consiguiente, la liquidación de ésta refleja un claro deseo de los legisladores de reducir el control sobre las finanzas que había adquirido el ejército, cuya cabeza era Iturbide. Dicho de otra manera, hay que enmarcarla dentro de las disputas entre el Congreso y el caudillo michoacano. Ese probable, por lo tanto, que la disposición obedeciera sobre todo a una finalidad política y no sólo al deseo de controlar los gastos.

Una de las pocas propuestas que el Congreso ofreció a Iturbide para resolver los problemas en el corto plazo sólo generó más polémica y no contribuyó a paliar la crisis. El 9 de marzo decretó que mientras se evaluaba el estado financiero de la nación y se elaboraba un sistema de Hacienda se suspendiera la contratación y jubilación de funcionarios públicos. En este

mismo tenor, dos días después los congresistas dispusieron que se descontara una parte de su sueldo a todos los empleados civiles y militares que ganaran más de 900 pesos anuales, con excepción de Agustín de Iturbide y su padre, así como de la viuda de Juan O'Donojú²¹. En principio no debería afectarse al grueso de la tropa, que ganaba menos de aquella suma; sin embargo, la oficialidad, cuyos haberes serían sujetos al descuento, manifestó su total rechazo a la medida y presionó para ser excluida. Los afectados enviaron numerosas cartas a Iturbide en las que expresaban su desacuerdo y pedían que intercediera por ellos ante el Congreso. El caudillo, en su carácter de vocero del estamento militar, no podía ignorar dichos reclamos²².

En un documento fechado el 20 del mismo mes y enviado a la cámara de representantes, el general vallisoletano criticó la inclusión de los militares en el decreto, subrayando su papel como forjadores de la independencia, ya que “nunca servicio alguno ha sido más apreciable que el que se ha ordenado directamente de recobrar la libertad de la Patria, y restituirla a la plenitud de sus derechos”. Asimismo, alegó que los empleados civiles recibían mejores sueldos que los militares a pesar de que no había razón justa para ello. Por el contrario, las labores de los militares eran de “más fatiga” que las actividades en un despacho, tribunal u oficina. Además, los gastos de campaña eran muy altos, sin mencionar la “separación dolorosa de cada uno de los militares de sus respectivas familias [...], la incertidumbre del suceso, y el peligro de la vida”²³.

La exigencia iba acompañada de una amenaza velada. Luego de pintar un cuadro dramático de las condiciones en las que vivían los soldados, re-

²¹ La escala de descuentos sería la siguiente: a un salario de 900 pesos se descontaría el 8%; de 1,000 pesos, el 12; de 1,200 a 2,000, el 14; de 2,100 a 3,000, el 16; de 3,100 a 4,000, el 17; de 4,100 a 5,000, el 18; de 5,100 a 6,000 el 19; de 6,000 en adelante se descontaría el exceso íntegro, haciendo los ajustes necesarios para que éste no fuera menos del 20%. “Decreto para que se descuente una parte del salario a los militares que ganan entre 900 y seis mil pesos” expedido por el Soberano Congreso Constituyente el 11 de marzo de 1822, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 16, 4 de abril de 1822, p. 125.

²² Según Agustín de Iturbide, de octubre de 1821 al 19 de mayo de 1822 había enviado a la Regencia y al Congreso 13 exposiciones en las que sintetizaba 36 cartas que habían enviado diversos jefes militares exponiendo sus quejas. *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio Mexicano*, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 260-270

²³ La carta en que Iturbide pide que se exima a los militares del descuento a sus salarios se puede consultar en *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio Mexicano*, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 260-270. Esta misma carta es comentada en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 107, 8 de octubre de 1822, pp. 817-818.

calcaba que el futuro podría ser más aterrador aún si el Congreso no ponía remedio inmediato. Las consecuencias serían que el ejército se desarticularía,

[...] que los que ya rompieron el dique de la disciplina se abandonarían al desorden, que se aumentará el número de los enemigos de la patria; se destruirán los campos y las poblaciones, se renovarían los excesos y los crímenes pasados, y nuestras provincias volverán a gemir envueltas en la anarquía que las abrumó por once años. [Todo esto ocurriría en un momento en el que] por el rumbo de Acapulahuaya sabemos que existen partidos disidentes del gobierno establecido, cuando el castillo de San Juan de Ulúa está convidando a un desembarco de tropas extrañas que quieran invadirnos [...]”²⁴.

Como medida de presión, Iturbide exigió que si no se eximía a los militares del descuento, también se incluyera en el decreto su sueldo y el de su padre. Por supuesto que el Congreso no estaba dispuesto a pagar los costos políticos de tocar el salario de Iturbide, quien aún gozaba de un amplio apego popular. A pesar de las quejas, los descuentos se continuaron haciendo tanto a militares como a empleados civiles, quienes también expresaron su inconformidad ante el Congreso. La diferencia consistió en que se buscaron mecanismos de compensación a favor de los primeros pero no de los segundos²⁵.

En respuesta al descontento de la institución castrense, un día después de que Iturbide entregó las representaciones, el Congreso aprobó un reglamento sobre premios militares. La decisión se justificó asegurando que su propósito era “dar a las beneméritas tropas nacionales muestras del aprecio con que la Patria mira los importantes servicios prestados por ellas a la santa causa de la libertad y emancipación de este Imperio, desde el memorable día 24 de febrero, en que dieron a la tiranía de tres siglos el golpe que consumó su ruina por la entrada triunfante del Ejército Mexicano en esta hermosa Capital [...]”²⁶.

²⁴ *Ídem*

²⁵ Los empleados civiles de los ministerios de Estado se dirigieron al Congreso para solicitar el pago íntegro de sus haberes. La Comisión de Hacienda que revisó la petición juzgó que había fundadas razones para acceder, pero sugirió que sólo se hicieran cuando se hubieran satisfecho las necesidades urgentes del erario. *Dictamen de la Comisión ordinaria de Hacienda sobre la instancia que hacen los individuos de las secretarías de Estado para que se les exonere del descuento que sufren conforme al Soberano decreto de 11 de marzo último*, México, Oficina de D. José María Ramos Palomera, 1822.

²⁶ “Decreto del Soberano Congreso sobre premios militares”, publicado en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 36, 9 de mayo de 1822, p. 263.

Los premios consistirían en ascensos, según la época de su incorporación al ejército trigarante y el número de hombres que hubieran encabezado. Como es obvio, cada promoción significaría un incremento en los haberes de los favorecidos. Los soldados que se hubieran unido a “la causa de la libertad” en el mes de marzo de 1821, siempre y cuando no fueran desertores, serían agraciados con un peso mensual, con excepción de los sargentos segundos que recibirían un peso y medio. De sargento primero para arriba recibirían, por esa misma razón, medallas de cobre, plata y oro, según el grado. Las tropas veteranas, provinciales y las que militaron bajo las órdenes de Vicente Guerrero, recibirían el doble de su haber desde el momento en el que se hubieran unido al Plan de Iguala y hasta el 27 de septiembre de 1821. Las tropas urbanas se favorecerían de esta misma disposición, pero sólo hasta la fecha en la que se había ocupado la Ciudad de México. A partir de ese día y hasta el 27 de septiembre únicamente se les abonaría una paga y media.

La pregunta obligada que surge de la disposición anterior es ¿qué sentido tenía quitar a los militares por un lado, a través del descuento a sus salarios, lo que por otro se les devolvería incrementado? Más hubiera valido, quizá, exentarlos del descuento. La medida del Congreso tenía, evidentemente, una naturaleza política. No incluirlos en el descuento habría generado, probablemente, un malestar entre los empleados civiles, quienes podrían aducir que el sacrificio que demandaba la estrechez financiera no se estaba distribuyendo equitativamente. La decisión del Congreso atenuaba tal percepción y para acallar la inconformidad de los militares les ofrecía un incremento a sus salarios. Con el descuento a los haberes de los militares se buscaba ahorrar dinero y hacerse de recursos en el corto plazo, pero más tarde se les tendría que devolver. Desafortunadamente no había garantías de que dicho pago se pudiera hacer efectivo.

Probablemente, la oposición de la oficialidad a que se descontara una parte de su salario también estuviera basada en la creencia —y práctica colonial— de que gozaban del privilegio de la exención de todo tipo de gravámenes. En 1813, cuando el gobierno virreinal estableció impuestos sobre “las rentas y caudales”, incluidos los salarios, los militares de la provincia de Guanajuato, a través del entonces coronel Agustín de Iturbide, expresaron al Intendente Fernando Pérez Marañón su oposición a la gabela, argumentando que “a más de no considerar comprendidos a los puros militares en la indicada contribución fundado en la práctica repetidamente observada sobre el particular, de ser siempre excluidos de todas las pensiones que se han impuesto a la nación por rigurosas y exigentes que hayan sido, por justas consideraciones

del gobierno al corto sueldo que gozan y otras razones de menos peso²⁷. De ahí que quizá la percepción de que eran los pilares sobre los cuales descansaba la independencia, sólo haya reforzado en los militares la convicción de que debían gozar de un trato privilegiado en asuntos financieros y fiscales.

Un elemento a favor del ejército fue el apoyo que siempre recibió del general Agustín de Iturbide. Entre la institución castrense y el caudillo había una relación simbiótica; éste dependía militar y políticamente del ejército, pero la institución se había articulado en torno a la figura de su comandante general, a quien los oficiales debían sus grados y cargos políticos. Una vez que fue hecho emperador, Iturbide necesitó más de la institución armada para afianzar su poder ante el Congreso. En este contexto es comprensible que secundara las exigencias de los militares ante el órgano legislativo.

La defensa que Iturbide hacía de los intereses del ejército reforzaba su legitimidad al interior de dicha institución, al mismo tiempo que minaba la del Congreso, de ahí que este órgano se viera obligado en más de una ocasión a dar muestras de que también se preocupaba por atender los reclamos financieros de los militares. Así, en el dictamen sobre los préstamos forzados, los legisladores tuvieron el cuidado de aclarar que estaban conscientes de que Iturbide no tenía la culpa de los problemas presupuestarios, pues eran una herencia del gobierno español. Tampoco eran indiferentes a la falta de haberes que afectaba al ejército²⁸. Para probar su interés por el bienestar de estos “dignos defensores de la patria”, a fines de marzo los legisladores accedieron a la petición de Iturbide de que la suma reunida por el préstamo de 1 500 000 pesos que se había impuesto a las corporaciones eclesiásticas con el objetivo de reactivar la renta del tabaco, se destinara al pago del ejército y a otras necesidades del erario, lo cual dio al traste con las alegres proyecciones del ministro de Hacienda, Pérez Maldonado, de convertir al estanco en una de las dos piedras angulares de las finanzas del gobierno central²⁹. Además de

²⁷ Villalva al Intendente Pérez Marañón, 18 de febrero de 1814, AGN, Propios y Arbitrios, vol. 42, fols. 530-531.

²⁸ “Decreto que suprime el préstamo forzoso”, expedido por el Soberano Congreso Constituyente el 16 de marzo de 1822, publicado en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 15, 2 de abril de 1822, pp. 115-116. CEHM, XLI-1, Ind. 1288, Circular del secretario de Hacienda, 27 de marzo de 1822; AGN, Gobernación, caja 40/2, exp. 9, f. 1. Citados por Valle Pavón, “Los empréstitos de fines de la Colonia”, p. 68. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 515.

²⁹ CEHM, XLI-1, Ind. 1288, Circular del secretario de Hacienda, 27 de marzo de 1822; AGN, Gobernación, caja 40/2, exp. 9, f. 1. Citados por Valle Pavón, “Los empréstitos de fines de la Colonia”, p. 68. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 515.

que parecía que *de facto* se estaba renunciando a restablecer el monopolio del tabaco. De cualquier manera, hasta ese momento los congresistas no habían podido llegar a un acuerdo en torno al destino de esta renta.

Según un diputado, se había recaudado 500,000 pesos a cuenta del citado préstamo, empero, tal parece que la suma era mucho menor, y por lo tanto no alcanzaría a cubrir los gastos del ejército³⁰. Por consiguiente, se propuso echar mano del producto de la venta de los bienes de temporalidades que habían pertenecido a la Compañía de Jesús, expulsada de la Nueva España en 1767. La sugerencia fue motivo de una acalorada disputa, pues no todos estaban de acuerdo con disponer de los bienes de dicha orden religiosa, aunque ante la evidente necesidad se tuvo que aprobar. De igual modo se acordó que todos los individuos que tuvieran adeudos vencidos con el fondo de temporalidades fueran favorecidos con un descuento del 30% si pagaban de inmediato³¹.

Lo dramático es que las disposiciones anteriores tampoco proporcionaron recursos suficientes e inmediatos como se esperaba. La falta de liquidez impidió a muchos de los deudores del fondo de temporalidades redimir sus cuentas y por la misma razón no hubo suficientes postores para adquirir las propiedades de dicha institución. Para colmo, y como se temía, algunas personas cuestionaron la legitimidad de la medida, alegando que el gobierno no debía vender esas propiedades en tanto no se decidiera la legalidad del

³⁰ Según Agustín de Iturbide sólo se habían recaudado 60,000 pesos; 40 en papel y otros 20 en metálico, aunque Lucas Alamán asegura que se reunieron en total 366,194 pesos. De cualquier manera se trata de cifras que estaban muy por debajo de las expectativas. *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio Mexicano*, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 260-270. Pérez Memen, *El episcopado y la independencia*, pp. 199-201; Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 684.

³¹ El asunto de la venta de los bienes de temporalidades generó una intensa polémica debido a que había muchos legisladores que sostenían la opinión de que se gestionara el regreso de sus anteriores dueños, los jesuitas. El mayorazgo de Aranda argumentó que la expulsión de la orden había sido una de las causas de la independencia de España. No obstante, aunque pocas, también había opiniones en contra. La diputación de Veracruz envió una representación al Congreso solicitando que si se restauraba la orden, se hiciera una excepción en su territorio. Debido a las evidentes carencias del erario se aprobó la venta de dichos bienes, pero sólo en caso de que no hubiera fondos del préstamo solicitado para la renta del tabaco o que los existentes no fueran suficientes. Como así ocurrió, se levantó un inventario de las propiedades diseminadas en las provincias de México, Puebla, Zacatecas y Durango. Dicho inventario se puede consultar en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 23, 16 de abril de 1822, p. 177. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 513-522.

despojo que de ellas se hizo a los jesuitas. Otras más se opusieron porque creían que esos bienes debían ser devueltos a la orden, cuyo retorno deseaban que ocurriera pronto³².

Como sea, estas medidas sugieren que los legisladores estaban atentos al reclamo de buena parte de la sociedad en el sentido de no acudir a las medidas depredadoras del régimen colonial. Conscientes de la importancia de no confrontarse abiertamente con el ejército, buscaban satisfacer sus exigencias pero sin crear nuevos impuestos y sin afectar los capitales de los estamentos mercantil y propietario. Cada vez resultaba más difícil cumplir con ambos cometidos que en ese contexto parecían irreconciliables.

En efecto, unos días después el Ministerio de Hacienda envió a los legisladores un expediente con nuevas quejas de Iturbide por la falta de recursos para el ejército, y que supuestamente comenzaba a ser causa de desertiones e inquietud entre la tropa. Para paliar esta situación el ministerio solicitaba que de algún modo se reunieran los 450,000 pesos mensuales que comprendían el presupuesto de las fuerzas acantonadas en la capital. La respuesta de algunos diputados de nuevo volvió a ser bastante agria. José Joaquín Herrera, diputado por Veracruz, aprovechó la ocasión para exigir al ministro de guerra una explicación de por qué se mantenía en la Ciudad de México a la mayor parte del ejército, cuando se necesitaba más en los puertos y costas, haciendo que la mayoría de los gastos generados gravitara sobre los habitantes de la capital. El comentario de Herrera llevaba implícita una crítica al hecho de que Iturbide se negaba a sacar al grueso de las tropas de la capital con la excusa de que las necesitaba para su seguridad; argumento que sus detractores rechazaban, a la vez que atribuían intenciones maliciosas³³.

El discurso de Herrera resulta significativo, pues refuerza la hipótesis de que la crisis de la Hacienda central no obedecía sólo a la falta de colaboración de todos los habitantes del país, sino también al hecho de que los recursos que se recaudaban en las provincias no estaban fluyendo hacia la Ciudad de México. Por el contrario, se seguían quedando en manos de las administraciones locales, como ocurría desde 1810, las cuales se estaban haciendo cargo de sus respectivos gastos militares. Dicho de otra manera, quizá la dificultad central no era únicamente la insuficiente recaudación, sino tam-

³² “Sobre la conveniencia de vender los bienes de los jesuitas para solventar las necesidades públicas”, carta enviada a *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio mexicano*, vol. 1, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 270-71.

³³ Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 522-527.

bién la negativa de las regiones a sostener una administración central, como se evidenciará un año después. El control territorial efectivo que ejercía el gobierno nacional se restringía básicamente al valle de México, situación que no cambiará en varias décadas.

A partir del mes de abril de 1822 el conflicto entre el poder legislativo y la Regencia se acentuó. El día 11 de ese mes el Congreso perpetró un agravio más en contra de Iturbide al remplazar a algunos miembros de la Regencia por otros que no eran adictos al caudillo. A pesar de que Iturbide continuó como presidente y se respetó el cargo a Isidro Yáñez, los otros tres (Antonio Joaquín Pérez, Manuel de la Bárcena y Manuel Velásquez de León) fueron sustituidos por Manuel de Heras y Soto —conde de Heras—, Nicolás Bravo y Miguel Valentín³⁴. Ese mismo día, quizá motivado por el hecho anterior, ocurrió un enfrentamiento fuerte y directo entre el Congreso y el presidente de la Regencia —antes se habían comunicado mediante intermediarios—, quien se presentó ante la asamblea para acusar de traición a once diputados por oponerse a su solicitud de incrementar el tamaño del ejército. Entre gritos reprocharon a Iturbide el establecimiento de comunicaciones con José Dávila, comandante español de la fortaleza de San Juan de Ulúa, sin la anuencia de los legisladores³⁵. No queda claro si hubo una relación entre los remplazos ocurridos dentro la Regencia y la denegación de la petición de Iturbide, aunque es evidente que la animadversión entre el órgano legislativo e Iturbide había subido de tono y se agravaría en las siguientes semanas.

Dos días después, una comisión del Congreso presentó un proyecto de reglamento provisional para la Regencia del imperio en el cual se estipulaba la prohibición de que el comandante general del ejército pudiera ser miembro de la Regencia. La alusión era directa a Iturbide, quien detentaba ambos cargos para recelo de muchos diputados. También se proponía nombrar una Junta para que sirviera de órgano consultivo a la Regencia, pero que obviamente tenía como fin acotar las facultades de Iturbide. Asimismo, se buscaba despojar a este órgano ejecutivo de las prerrogativas para nombrar a jueces y magistrados y trasladarlas al Congreso. También se sugería que la Regencia, de manera colegiada, otorgara los nombramientos de generales y no fuera, como hasta entonces, una potestad exclusiva de Iturbide³⁶. El proyecto fue desechado, no obstante su sola discusión exasperó aún más el

³⁴ Vid. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 69

³⁵ *Ibidem*, p. 70.

³⁶ *Ibidem*, p. 77.

ánimo de Iturbide en contra de los legisladores, pues era bastante obvio que buscaban minar su poder.

En este marco de confrontaciones entre Iturbide y el Congreso Constituyente continuó la lucha del primero para que se atendieran las demandas financieras del ejército; o quizá hay que decir, de los militares acuartelados en la Ciudad de México y su entorno inmediato, en virtud de que no hay evidencia de que las tropas provinciales compartieran los agravios en contra de la asamblea legislativa. En respuesta a estas presiones, el Congreso accedió finalmente a aprobar una medida impopular: un nuevo requerimiento de donativos y préstamos. A diferencia del anterior, no tendría carácter obligatorio y estaba dirigido a toda la población del país y no sólo a algunos estamentos sociales. En la justificación que acompañaba el decreto del 16 de abril se pedía a las diputaciones provinciales y ayuntamientos que explicaran a la población “[...] el estado infelicísimo en que se halla el erario: la obligación que todos tienen para contribuir a sus cargas, y que sin embargo S. M. por odio a la opresión y deseo de que se reanimen los giros exánimes, no ha querido echar mano de impuestos fuertes ni de recargo de derechos”. No obstante, en las circunstancias del momento no había quedado más remedio que solicitar un préstamo o donativo voluntario en todas las provincias del imperio. Para ello se exhortaba a los ayuntamientos y párrocos a que “exciten al patriotismo de los vecinos y feligreses para unos fines de tanta importancia”³⁷. Con este discurso los congresistas dejaban clara su oposición a dichas medidas: las habían aprobado debido a las presiones de Iturbide y el ejército. Por otro lado, buscaban convencer a los militares de que eran infundadas las acusaciones de desinterés por sus necesidades. Por el contrario, se preocupaban por su bienestar a grado tal que incluso estaban dispuestos a claudicar en uno de sus principios más sentidos: la negativa a cargar al pueblo con préstamos y donativos de manera similar a como lo había hecho el despótico régimen español.

La recaudación de los préstamos y donativos estaría a cargo de los ayuntamientos y no de los empleados de la Hacienda pública. Esta decisión pudo obedecer a que se creía que era la forma menos costosa en términos económicos y la más sencilla desde el punto de vista de la administración. Sin embargo, también puede interpretarse como un reconocimiento tácito de la incapacidad el gobierno central para recaudar, así como de su dependencia

³⁷ “Decreto solicitando un préstamo o donativo voluntario”, expedido por el Congreso Constituyente el 16 de abril de 1822, publicado en *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el imperio mexicano*, vol. 1, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 268-269.

de los gobiernos locales para tal labor. Por consiguiente, se buscó legitimar la impopular petición compartiendo con los ayuntamientos y diputaciones provinciales la penosa tarea de cobrar. Para reunir el dinero los ayuntamientos repartirían cédulas con valor de 10 a 200 pesos a quienes estuvieran dispuestos a donar o prestar dinero al erario. De manera inmediata no se otorgarían intereses, pero se esperaba hacerlo una vez que se concluyera un proyecto de contribución predial.

Desde su instalación la mayoría de los congresistas se había opuesto tajantemente a la aprobación de nuevos impuestos. En la segunda quincena de marzo algunos diputados osaron proponer el restablecimiento de algunos gravámenes suprimidos que caían sobre fincas rústicas y urbanas. Se les replicó que las primeras habían sido notoriamente afectadas por la guerra, de ahí que no era justo gravarlas con nuevas gabelas. Por el contrario, si se pretendía poner una nueva carga debía ajustarse a los principios de generalidad y proporcionalidad. En palabras del diputado chiapaneco Bonifacio Fernández, el impuesto predial atentaba contra el “sano liberalismo”, que establecía la generalidad del gravamen y rechazaba que sólo una parte de la sociedad contribuyera a los gastos del gobierno. Al final se impuso la negativa a gravar las fincas³⁸.

A fines de abril la Comisión de Hacienda del Congreso presentó un nuevo proyecto de contribución predial que gravaría la renta de las tierras con un 5% anual, tomando como base para el cálculo los registros del pago del diezmo. A cambio todos los productos agropecuarios sin procesar quedarían exentos del pago de la alcabala. Se calculó un ingreso anual de 1 500 000 pesos, el cual serviría de hipoteca a los préstamos que se contrajeran así como fondo de amortización. Por desgracia para el erario y el ejército la mayoría de los legisladores se negó a aprobar el impuesto³⁹. La resistencia de los congresistas a crear nuevos impuestos se impuso otra vez, aunque comenzaba a resquebrajarse⁴⁰. Suponemos que dicha negativa inhibió la disposición, en caso de que la hubiera, de los potenciales prestamistas a colaborar con la Hacienda pública, toda vez que no había ninguna fuente de recursos que garantizara el reembolso del empréstito aprobado unos días antes.

³⁸ Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 522-527.

³⁹ *Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre una contribución predial*, México, Imprenta Imperial, 1822. Véanse los comentarios que sobre este documento hace Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 49-50.

⁴⁰ Un resumen del debate que el proyecto de contribución directa generó en el Congreso Constituyente se encuentra en Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 49-50.

Mientras tanto, los oficiales del ejército, con Iturbide a la cabeza, continuaban exigiendo que no se les descontara una parte de su sueldo. Con este fin, el 29 de abril Iturbide remitió una nueva carta al Congreso en términos semejantes a las de marzo; también envió un documento dirigido al “público”, para refutar las voces que cuestionaban la lealtad de los militares. En él aseguraba que pese a la miseria a que había sido sometida por el Congreso, la institución castrense era leal al gobierno. Además, los congresistas ya estaban tomando las medidas para “desterrar esa calamidad, con la prontitud que pueden hacerse estas instituciones, y no recurrirá seguramente a los medios arbitrarios e injustos del anterior gobierno”; aunque en esta ocasión tampoco tendría éxito⁴¹. En realidad el señalamiento de que los legisladores ya estaban tomando cartas en el asunto para proveer al ejército de recursos parece más bien un sarcasmo, pues no existía ninguna propuesta concreta; es decir, que la declaración era más bien una suerte de reproche a los congresistas por su desidia. Por otro lado, tal parece que Iturbide quería dejar claro ante la opinión pública que sus reclamos para que se cubrieran los haberes de los militares no significaban que pretendiera gravar a la población con nuevos impuestos o préstamos forzosos, como lo habían dado a entender los legisladores. Pretendía que se satisficieran los intereses del ejército, pero al mismo tiempo buscaba evadir la responsabilidad de nuevos gravámenes. En este contexto parecía tarea imposible que el erario cubriera las demandas de gastos con los magros ingresos que tenía. Tanto el Congreso como Iturbide deseaban evadir los costos políticos de la implantación de más impuestos o de la exigencia de préstamos.

Como es de suponer, aunque el ejército era el principal demandante de recursos, el erario tenía otras necesidades que también reclamaban atención inmediata. Sin embargo, el Congreso ni siquiera empezaba a discutir un plan de Hacienda, de ahí que la constante presión lo obligara a adoptar medidas que en principio había rechazado. El 30 de abril, el Congreso Constituyente, para “conservar la buena armonía en que se halla el Imperio con los pueblos unidos del Norte de América”, y para “acreditar a las Naciones Extranjeras la buena fe y honor con que se conducen los mexicanos en sus contratos”, accedió a imponer un préstamo forzoso a los dueños de una conducta de plata con destino a Veracruz. La conducta ascendía a 1 568 360 pesos, de los cuales se descontaría de inmediato el 3,5%, es decir, 54,892.06 pesos que sus dueños debían pagar al erario como derecho de extracción. Al mismo tiempo se retiraría el 1,5% como préstamo forzoso, que ascendería a 23,525.04

⁴¹ *Vid. Infra*, nota 27.

pesos. El préstamo sería devuelto a cuenta de los derechos de importación o exportación que los comerciantes afectados tuvieran que pagar en un futuro a la Hacienda central⁴².

El dinero se utilizaría para crear un fondo de 60,000 pesos, que se depositaría en Estados Unidos para que el gobierno mexicano pudiera hacer frente a los compromisos financieros con aquel país. De manera específica, se intentaba pagar el valor de una goleta, considerada indispensable para la defensa de Veracruz y de la independencia nacional. A pesar de las reticencias del Congreso para imponer préstamos, tuvo que ceder ante la insistencia de Iturbide en que la independencia aún estaba amenazada por las tropas españolas acantonadas en el castillo de San Juan de Ulúa y en otras partes del interior del país. Mal se verían los legisladores si se negaban a tomar medidas para defender la preciada independencia. En este punto, Iturbide había logrado ponerlos entre la espada y la pared de modo que muy a su pesar tuvieron que tomar una decisión indeseada.

Al mismo tiempo, Iturbide seguía presionando a los diputados para que aprobaran la ampliación del ejército a 35,000 soldados regulares y 30,000 milicianos, con el argumento de la amenaza de reconquista española. Como los congresistas insistían en su negativa, Iturbide amenazó con renunciar a su cargo de presidente de la Regencia y retirarse a la vida privada. De hecho, advirtió que si su petición era denegada asumiría que se aceptaba la dimisión. Ante tal predicamento, el 18 de mayo los congresistas cedieron a la exigencia de Iturbide⁴³.

La decisión llegó demasiado tarde para frenar las fuerzas proiturbidistas que pretendían elevarlo al solio del imperio. Esa misma noche una muchedumbre encabezada por miembros de la tropa aclamó a Iturbide como emperador, de modo que al día siguiente el Congreso en medio de muchas presiones lo reconoció como tal. Estas circunstancias, y la creencia de los legisladores de que eran ellos quienes representaban a la soberanía nacional y no el emperador, preludiaban la intensificación de los conflictos entre ambas esferas de poder⁴⁴.

Hasta ahora no se ha podido establecer con certeza quiénes fueron los actores que estuvieron detrás de la proclamación de Iturbide como empera-

⁴² El decreto en el que se ordena la apropiación del 1,5% sobre la conducta de plata enviada por varios comerciantes a Veracruz se puede consultar en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 36, 9 de mayo de 1822, p. 267.

⁴³ *Vid.* Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 76-77.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 103 y ss. Ávila, *Para la libertad*, pp. 110-111.

dor o si, en efecto, se trató de un acto espontáneo de la tropa y de algunos segmentos de la clase baja de la Ciudad de México. El hecho irrefutable es que Iturbide se había asumido como adalid de los intereses del ejército y éste lo percibía como tal. Por consiguiente, si los militares culpaban al Congreso de no atender con presteza y de manera satisfactoria sus necesidades, es probable que hayan creído que al elevar a Iturbide al trono del imperio, el general vallisoletano se ocuparía de satisfacer los intereses castrenses en la medida que gozaría de mayor poder para imponerse sobre el Congreso. Quizá algunos sectores del ejército, al menos de la parte que estaba asentada en la capital del país, se atemorizaron ante la posibilidad de que, en efecto, Iturbide renunciara a su puesto en la Regencia. En ese caso, sus intereses recibirían un duro golpe, pues quedarían a merced del Congreso que había dado inequívocas pruebas de no simpatizar con la institución armada. De ser así, la proclamación de Iturbide habría obedecido al menos en parte a la negativa del Congreso a crear un sistema de Hacienda que garantizara la satisfacción de las necesidades de la administración pública, pero, sobre todo, las del ejército; así como a su falta de voluntad para acceder a las propuestas que Iturbide presentaba como jefe de las fuerzas armadas y presidente de la Regencia⁴⁵.

Se ha especulado sobre la participación del propio Iturbide en los preparativos de su aclamación popular. Independientemente de la realidad en este punto, el hecho indiscutible es que su aceptación del trono lo comprometió a cumplir con la expectativa que el ejército tenía respecto a él y que condicionaba en parte su legitimidad ante dicha institución. Para ello tendría que vérselas con unos legisladores que habían sido obligados a sancionar su ascenso al trono y con una mayoritaria clase política y estamentos que lo miraban con mucho recelo. Iturbide tenía que resolver los problemas estructurales que habían impedido construir una Hacienda pública sólida que diera respuesta inmediata a las urgencias del erario. ¿Hasta dónde podría cumplir con esa tarea considerando que tendría que tratar con una asamblea legislativa agraviada y hostil?

⁴⁵ Se han hecho conjeturas sobre la participación de Iturbide en la organización del tumulto que lo proclamó emperador, así como sobre sus ambiciones para convertirse en monarca de México. Israel Arroyo, por ejemplo, señala que el detonante principal que llevó a los seguidores de Iturbide a proclamarse emperador fue el dictamen del Congreso Constituyente para buscar monarca en Europa, como establecía el Plan de Igualdad y los Tratados de Córdoba, en lugar de preferir a un mexicano, que sin duda sería Iturbide. Es probable que todos estos factores hayan influido en la decisión de algunos militares de promover a Iturbide al trono y la de éste de aceptarlo. Arroyo García, “La arquitectura del estado mexicano”, p. 55.

Volver sobre lo andado: los préstamos forzosos

La coronación de Iturbide despertó un gran júbilo y desplantes de patriotismo en los sectores populares de la sociedad, que muy poco podían aportar para resolver los problemas hacendarios. Las manifestaciones de apoyo financiero fueron escasas aunque bastante publicitadas por el mismo Iturbide. Llamaron la atención las medidas tomadas por los dominicos, que informaron de ellas al emperador, quien a su vez las mandó publicar en la *Gaceta Imperial*. Los frailes en cuestión manifestaron estar comprometidos

[...] en el empeño urgentísimo de sostener nuestra absoluta Independencia, y ahora más que nunca la dignidad del Imperio Mexicano con la majestad de su glorioso Emperador. El reino está empobrecido, y su numerario y monedas, o estancadas, o saqueadas: uno y otro es una verdad de hecho que nos lastima en extremo. Pero la salud del Estado es la suprema ley, y de ella careciendo la necesidad que nos estrecha, es indispensable también que para males extraordinarios se apliquen extraordinarios remedios [...]⁴⁶.

Por tal razón, tomaron la decisión de fundir la plata de sus templos para reunir los 20,000 pesos que Iturbide les había asignado como préstamo forzoso a principios de 1822. La medida fue tomada luego de haber intentado infructuosamente vender algunas de sus fincas u obtener dinero prestado de particulares. Hay que recordar que el decreto que obligaba a dichos frailes a entregar aquella cantidad a la Hacienda imperial había sido derogado por el Congreso en marzo anterior. Entonces, ¿por qué ese empeño en cumplir en ese momento voluntariamente y no antes? Quizá porque la colaboración con la Hacienda pública estaba condicionada por la lealtad a Agustín de Iturbide; en otras palabras, los dominicos se sentían más vinculados al emperador que al Congreso. Probablemente por eso mismo no pidieron ningún comprobante por su préstamo, es más, sugirieron al monarca que “tenga a bien no permitir que la Nación Americana, y mucho menos su gran Emperador, se sujeten a la servidumbre de una escritura”. De hecho, la decisión de Iturbide de publicar la carta de los religiosos puede ser interpretada como un deseo de mostrar al Congreso quién gozaba del apoyo popular,

⁴⁶ “Los dominicos comunican al emperador Iturbide que han fundido parte de su oro y plata para cubrir el préstamo que se les pidió”, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 55, 18 de junio, pp. 416-419.

y no sólo para que sirviera de ejemplo e incentivo para otros potenciales contribuyentes. Habrá que analizar con cuidado qué porción de la sociedad compartía la actitud de los dominicos. En otras palabras, hay que preguntarse si el profundo imaginario monárquico atribuido a los mexicanos era suficiente para anular o al menos atenuar la resistencia a contribuir con la Hacienda pública en ese nuevo contexto⁴⁷. Las evidencias sugieren que en realidad Iturbide gozaba de muy poca confianza de parte de los grupos que hubieran podido socorrerlo con sus capitales.

El emperador obtuvo algunos ingresos más de la exangüe renta del tabaco. Para ello presionó y consiguió que el Congreso dispusiera que todos los recursos existentes en las factorías, destinados a pagar la cosecha de los tabaqueros, se utilizara para cubrir una parte de los haberes caídos de los militares. Con ello, contra lo que había propuesto desde fines de 1821, contribuyó al desmantelamiento del monopolio del tabaco. Pero no parece haber tenido opción ante la necesidad de complacer a los militares, de cuyo apoyo dependía casi totalmente. Es de suponer que la decisión exasperó a los cosecheros, a quienes se adeudaban cantidades importantes desde antes de la consecución de la independencia. Sobre todo si se considera que en mayo, unos días antes de la coronación de Iturbide, los congresistas habían autorizado que el dinero que había en las factorías se entregara a cuenta de la hoja adeudada para evitar que los cosecheros cumplieran su amenaza de suspender el envío de su producto a las fábricas del gobierno⁴⁸. Es probable que la adhesión de los veracruzanos tabaqueros a la revuelta contra el emperador, liderados por Antonio López de Santa Anna, en diciembre de ese mismo año, haya obedecido a la decisión de Iturbide de sacrificarlos en favor del ejército.

Los acontecimientos que siguieron a la proclamación del caudillo michoacano como emperador confirman que las tensiones con el Congreso se agrava-

⁴⁷ Para una revisión del imaginario monárquico durante el periodo de gobierno de Agustín de Iturbide, véase Landavazo Arias, *La máscara de Fernando VII*.

⁴⁸ *Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al soberano congreso, la Comisión especial encargada de hacer el análisis de la memoria del Ministro de Hacienda, leída en la Sesión de 12 de noviembre*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823. Previo al dictamen el Congreso había pedido informes a todos los funcionarios de la renta del tabaco, pero como esto no respondieron con la rapidez esperada, los representantes aprobaron la destitución del director general de la renta, Carlos López. Luego dieron instrucciones a la Regencia para que de inmediato eligiera a dos personas que pasaran revista todas las factorías y rindieran un informe sobre el estado de la renta. Sesiones del 20 y 26 de abril de 1822, *HPCM*, serie 1, vol. II, t. 1, p. 368.

ron. No parece que la Hacienda pública experimentara una mejoría significativa que permitiera al menos calmar los ánimos de los exaltados militares. El 2 de junio los habitantes de la Ciudad de México iniciaron el día alarmados por los rumores de que algunos regimientos de la capital se aprestaban a tomar por asalto el Parián y otras casas comerciales en protesta por la falta de sus salarios. Agustín de Iturbide mandó reforzar la vigilancia de los lugares amenazados, pero ningún incidente ocurrió. Al día siguiente, el recién proclamado emperador publicó un manifiesto, señalando que nunca había dudado de la lealtad del ejército y que las medidas tomadas sólo tuvieron como finalidad tranquilizar a la población. Este evento resulta un tanto enigmático, pues podría sugerir que el caudillo no tenía un control absoluto sobre las tropas acantonadas en la capital del país, es decir, que había algunos sectores, en especial aquellos de baja graduación, dispuestos a amotinarse ante el retraso del pago de sus sueldos. Sin embargo, es probable que se haya tratado de una treta de Iturbide para intimidar al Congreso y convencerlo de que el escenario catastrófico que había descrito dos meses antes en caso de que no se pagara a los soldados estaba próximo a hacerse realidad. Es difícil creer que las tropas que habían aclamado a Iturbide dos semanas antes, planearan un motín sin tener la anuencia de su líder. El hecho es que el rumor motivó una sesión extraordinaria del Congreso para el día 4 por la tarde, en la que, contra su política de los meses anteriores, aprobó la expoliación de 300,000 pesos de los depósitos existentes en Veracruz propiedad de los españoles que planeaban salir del país⁴⁹.

La proclamación de Iturbide como emperador y las muestras de apoyo popular debilitaron políticamente la asamblea constituyente durante las siguientes semanas. Al menos así lo evidencia el hecho de que accedieran a aprobar otras propuestas de Iturbide que anteriormente habían desechado. En este tenor, el 11 de junio de 1822 dieron su aprobación para que Iturbide contratara un préstamo con los consulados. El de la capital del imperio debía entregar 400,000 pesos; en caso de que sus fondos no fueran suficientes, se acudiría al consulado de Puebla. Si los recursos de estos dos consulados no completaban dicha suma, procederían a coleccionar el dinero entre los “comerciantes principales, los propietarios y demás vecinos pudientes de su comprensión [de cada consulado], incluyendo a las corporaciones eclesiásticas y seculares [...]” apoyados por dos integrantes de sus respectivas diputaciones provinciales⁵⁰. En ese caso, primero se echaría mano de los caudales de los

⁴⁹ Alamán, *Historia de México*, 1985, t. 5, pp. 617-622.

⁵⁰ *La Gaceta del gobierno imperial de México*, t. II, núm. 56, 20 de junio de 1822, pp.

españoles avecindados en sus correspondientes jurisdicciones y que planearan trasladarlos a España. Por otro lado, los consulados de Veracruz y Guadalajara contribuirían con 100,000 pesos cada uno, que extraerían de los vecinos de su territorio, es decir, que se esperaba reunir unos 600,000 pesos en total. Para garantizar el empréstito, quedarían hipotecados los bienes nacionales y se cobraría un impuesto del 2% a la plata y oro acuñados que salieran de las aduanas terrestres. La cantidad recaudada se remitiría a los consulados que amortizarían la deuda. Sin embargo, según Alamán, sólo se recolectaron 286,500 pesos, es decir el 48%, de los cuales la suma mayor —84,000— provino del consulado capitalino. La cantidad era insuficiente para cubrir los gastos estimados⁵¹. Las élites no tenían la capacidad o la voluntad para socorrer al régimen, toda vez que no había garantías de que se reintegraría su dinero. La desconfianza resultó estar bien fundada. En octubre de 1824 el consulado de México se quejaba de que los comerciantes que habían prestado su dinero al gobierno imperial, de acuerdo con el decreto del 11 de junio en 1822, no habían recibido ni siquiera el pago de sus réditos⁵².

El préstamo acentuó la descapitalización de la nación, pues cuando los españoles se enteraron de que podrían exigirse sus capitales si los consulados no contaban con la suma requerida, rápidamente sacaron del país los caudales que tenían en espera de embarque en Veracruz. Por consiguiente, los recursos tuvieron que extraerse del vecindario de la Ciudad de México. Fuera del valle de México muy poco se pudo reunir. Algunas corporaciones e individuos se declaraban dispuestos a contribuir, pero alegaban serias dificultades para reunir las cantidades asignadas. Por ejemplo, el obispo de Guadalajara, Juan Ruiz de Cabañas, aseguró que no había podido vender los productos del diezmo; tampoco había encontrado voluntarios que le prestaran dinero a rédito, a pesar de “las invitaciones y seguridades con que se ha procurado estimular”. No obstante, su deseo de “contribuir a las necesidades del Imperio” y su interés en “asunto de tanta importancia para el Estado”, lo hicieron tomar la decisión de entregar 35,000 pesos de las obras pías a su cargo⁵³. De manera similar actuaron los agustinos de Puebla, quienes también manifestaron su deseo de fundir su plata para reunir los 60,000 pesos asignados. El Ministerio de Hacienda

423-424. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 618-622.

⁵¹ AGN, Consulados, caja 332, exp. 2, f. 2. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 684.

⁵² AGN, Consulados, caja 332, exp. 2, f. 2, Contaduría del Consulado de México, 19 de octubre de 1824.

⁵³ *La Gaceta del Gobierno Imperial Mexicano*, t. II, núm. 60, 27 de junio de 1822, p. 456.

aceptó la oferta, con la aclaración de que en ningún caso debía entenderse que el gobierno ordenaba tal acción⁵⁴.

Existe la probabilidad de que tales muestras discursivas de lealtad de parte de los representantes de las instituciones eclesiásticas no hayan sido más que una estrategia retórica para ocultar un escaso interés en responder al auxilio solicitado por el gobierno. No obstante, hay algunas razones para sospechar de la sinceridad de aquellas expresiones. Es sabido que al menos durante los primeros meses como emperador, Iturbide gozó de una gran popularidad y aceptación entre los sectores bajos de la sociedad, las instituciones eclesiásticas y una buena parte del ejército⁵⁵. De ser así, habría que concluir que la lealtad hacia Iturbide por parte de aquéllas y probablemente también de una reducida parte de la élite, estaba acotada por la escasez de circulante que impedía la venta de propiedades y mercancías con dinero constante y sonante⁵⁶.

Las consecuencias de dichas medidas demuestran también que si bien Iturbide podía doblegar al Congreso y obligarlo a acceder a la imposición de préstamos, carecía de los recursos para coaccionar a los detentadores del capital para que socorrieran al erario. Por consiguiente, la solicitud de préstamos fue un rotundo fracaso con el agravante de que aumentó la irritación en contra del emperador. Esta reducción de los niveles de apoyo con que contaba Iturbide incrementó su dependencia del ejército y del uso de la fuerza.

⁵⁴ “Los agustinos ponen a disposición del gobierno su plata para satisfacer el préstamo que les fue impuesto”, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 107, 8 de octubre de 1822, pp. 817-818.

⁵⁵ Para un análisis de las múltiples manifestaciones de lealtad a Iturbide y a la monarquía, véase Landavazo, *La máscara de Fernando VII*.

⁵⁶ En la prensa se publicaron noticias sobre importantes donativos, como el realizado por el conde de San Mateo de Valparaíso, quien donó 25 mil pesos para “gastos del Ejército Trigarante”. A otros donativos se les dio publicidad, no por su monto, sino por el impacto sentimental que se esperaba que tuvieran en la población. Por ejemplo, el 22 de agosto se publicó en *La Gaceta*, que el director del “Estudio Académico de primera educación” de la Ciudad de México, ofreció donar 11 pesos mensuales, y sus alumnos entregaron, por una sola vez, 55 pesos con seis reales para “socorrer a los valientes defensores de nuestra gloriosa libertad, que se hallan en la mayor miseria”. Casi un mes después, se publicó un donativo de los trabajadores de la fábrica de puros y cigarros de la capital del país, quienes, aunque “acosados actualmente más que nunca de la miseria, porque la cortedad de las labores ha disminuido en mucho sus jornales”, costearon una misa de acción de gracias por la feliz exaltación al trono de Nuestro Augusto Emperador” y entregaron 458 pesos con cuatro reales para las “beneméritas tropas”. Véase *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 60, 27 de junio de 1822, p. 456; núm. 84, 22 de agosto de 1822, p. 645; y núm. 98, 19 de septiembre de 1822, p. 752.

La pregunta era por cuánto tiempo más contaría con el apoyo militar si sus decisiones no estaban satisfaciendo las demandas del ejército.

Explorar nuevos senderos: el endeudamiento externo

El fracaso en la recaudación del préstamo forzoso debió haber convencido tanto al emperador como al Congreso Constituyente de que el erario muy poco podría obtener por esa vía. Por consiguiente, probablemente a instancias de Iturbide, se planteó por primera vez en el Congreso la conveniencia de acudir a los mercados de capital extranjeros. El 25 de junio de 1822 los legisladores concedieron anuencia al emperador para contratar deuda externa hasta por 30 000 000 de pesos⁵⁷. Amparada en este permiso, la administración de Iturbide entabló negociaciones con un inglés de nombre Diego Barry, quien se ofreció a proporcionar diez millones de pesos en letras de cambio que serían respaldadas por una casa comercial londinense de nombre Morton Jones, con un interés anual del 10%. Los documentos se emitieron, pero Barry pidió al gobierno que no los pusiera en circulación hasta que él avisara desde Londres, actitud que hizo desconfiar de su honorabilidad. Por lo tanto, pidieron al comerciante veracruzano José Javier de Olazábal que avalara los certificados, pero sólo aceptó responder por 100,000 pesos a cambio de una comisión. Al mismo tiempo el ministro de Hacienda autorizó a Francisco Borja Migoni, comerciante mexicano avecindado en Londres y cuñado de Olazábal, para conseguir los otros 20 000 000 de pesos. Como se sospechaba, el citado Barry resultó un estafador, pues se pudo constatar que la casa Morton Jones ni siquiera existía. Por su parte, Borja Migoni no pudo encontrar ninguna casa comercial que estuviera dispuesta a prestarle al naciente imperio. Por lo tanto, ahí concluyó este primer intento por contraer deuda externa⁵⁸. Habría que seguir buscando recursos en el interior del país, aunque las opciones eran muy pocas.

Esta amarga experiencia puso de manifiesto que los capitalistas y gobiernos de las naciones europeas, en especial Inglaterra, aún no estaban seguros de la conveniencia de apoyar al novel imperio. Los proyectos del gobierno español para reconquistar los dominios americanos, y que buscaban involucrar a otras potencias europeas, inhibían a los capitalistas ingleses de invertir en

⁵⁷ “Decreto de 25 de junio de 1822 para contratar de 25 a 30 millones”, Dublán y Lozano, *La legislación*, t. 1, ley núm. 301, p. 617.

⁵⁸ Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 667-669.

México a pesar de sus deseos de hacerlo, como se puso de manifiesto cuando las circunstancias internacionales se modificaron.

Media vuelta: la restauración de viejos impuestos

Como se ha reiterado, durante el primer año de vida independiente tanto la Soberana Junta Provisional Gubernativa como el Congreso Constituyente se resistieron a crear, restablecer o aumentar impuestos internos. No obstante, para el segundo semestre de 1822 se habían cancelado las demás opciones, a saber, la contratación de deuda externa e interna. Por otro lado, la recaudación de las contribuciones vigentes por parte del gobierno central seguía siendo sumamente baja, ya que recaían de manera abrumadora sobre el Valle de México, circunstancia que haría decir al ministro de Hacienda que no existía una Tesorería General, “[...] pues la que en esta capital existe no tiene más que la mera denominación de general, sin ser en substancia otra cosa que una Tesorería particular de Provincia [...]”⁵⁹. El estanco del tabaco aportaba pocos ingresos y los de los aranceles, si se cobraban, tal parece que se quedaban en las provincias donde se hallaban los puertos. Mientras tanto, las necesidades de la administración y las presiones del ejército no cejaban. En este contexto, el 9 de julio, a iniciativa del Poder Ejecutivo, se analizó en el Congreso la conveniencia y posibilidad de restaurar las contribuciones coloniales hasta que se elaborara un sistema alternativo. El diputado chiapaneco Marcial Zebadúa advirtió que para ello era necesario “saber cuáles eran éstas, en qué cantidad se exigían, los ramos sobre los que gravitaban, y otros datos sin los cuales el Congreso no podría formar juicio de qué sistema era éste, y si aquellas contribuciones eran bastantes, inferiores o excesivas, atendiendo al estado actual de la nación”. En consecuencia, los congresistas fueron de la opinión que se

⁵⁹ “Folleto sin título en el que Antonio Medina hace una defensa de su gestión ante las críticas de que fue objeto una vez que dejó el cargo de ministro de Hacienda, 28 de diciembre de 1823”. La cita es de las pp. 7 y 8. El documento es la segunda parte de su *Exposición al Soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 29 de septiembre de 1823. Quizá el impuesto que menor resistencia encontraba en el territorio del imperio era la alcabala. En 1823 poco más del 35% de los ingresos “nacionales” por este concepto provinieron de la Intendencia de México, aunque es probable que se hayan recaudado fundamentalmente en el valle de México. Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, p. 82.

solicitar a al Ejecutivo dicha información, la cual obtendría de las diputaciones provinciales; actitud que sugiere que la reticencia de parte de los legisladores a adoptar semejante propuesta estaba a la baja⁶⁰.

Para esa época los congresistas parecían estar cada vez más dispuestos a aceptar lo que inicialmente habían rechazado de manera categórica: aumentar algunas tasas impositivas e incluso restablecer algunos impuestos. Sin embargo, hay que insistir en que Iturbide los tenía sometidos a una constante presión para que accedieran a sus peticiones. Durante los primeros siete meses de 1822 sólo se consintió en la elevación de la tasa fiscal para el pulque, que aunque tenía un consumo abundante se limitaba a un espacio muy reducido; básicamente el altiplano, en las cercanías de la Ciudad de México, así como en Puebla y Oaxaca. Por supuesto, no se trataba de un producto de primera necesidad⁶¹. Mediante el decreto del 9 de agosto de 1822 el Congreso autorizó un aumento de 6 a 9,3 granos de alcabala sobre el pulque fino u otomí y de 5,3 para el tlachique que ingresara a la Ciudad de México. Estos ingresos serían exclusivamente para la Hacienda imperial. Hay que insistir en que el impuesto al pulque se aplicaba en un espacio muy restringido, consecuencia de su corta vida útil que impedía transportarlo a grandes distancias. Llama la atención que no se gravaran otras bebidas alcohólicas nacionales, lo que hace sospechar que la decisión de afectar al pulque estuvo condicionada por el hecho de que su zona de producción y consumo coincidía más o menos con la región que estaba bajo un control efectivo del gobierno imperial.

En ese mismo decreto se autorizó un aumento al arancel para varias bebidas alcohólicas de importación que hasta esa fecha habían pagado el 25% *ad valorem*, general a todo tipo de importaciones⁶². De igual manera se aprobó

⁶⁰ HPCM, serie I, vol. II, t. II, Sesión Primer Congreso Constituyente del 9 de julio de 1822, pp. 650-651.

⁶¹ En ciertos momentos se autorizaron nuevas contribuciones, pero acotadas a un espacio y tiempo reducidos. Ese fue el caso de la contribución del 2% a la moneda de cobre, plata y oro al salir de las aduanas interiores, cuyo fin era cubrir el préstamo de 600,000 exigido a los consulados en junio de 1822. Otro ejemplo fue la gabela de un real, medio real y cuatro pesos que se impuso a las mulas, burros y coches, respectivamente, que entraran cargados a la ciudad de Veracruz, a menos que llevaran algodón en rama, harina o mercancías de los rancheros de las inmediaciones. El monto reunido se destinaría a los gastos de fortificación de la plaza del puerto, es decir, que el cobre se haría sólo por un corto tiempo. “Decreto del Congreso para que se cobre el 2% por extracción de moneda de cobre, plata y oro”, del 28 de junio de 1822, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm., 82, 17 de agosto de 1822, p. 633. *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 85, 24 de agosto de 1822, p. 660.

⁶² “Decreto del 9 de agosto de 1822 sobre aumento del impuesto y arancel a bebidas alco-



un incremento de cuatro puntos a la tasa alcabalaria cobrada a los efectos de aforo, de modo que pasó del 8 al 12%. Para no perjudicar la producción nacional de textiles y alcohol, sólo quedaron exentos del gravamen el algodón en rama y los productos derivados de dicha fibra y de lana; así como el vino y aguardiente de uva y coco⁶³. Con semejante disposición la tasa alcabalaria superó de nuevo los niveles que tenía antes de 1810 y casi igualó los imperantes hasta principios de 1821.

No queda claro sobre quién recayó el costo político del incremento de la tasa alcabalaria. El Congreso se había rehusado de manera sistemática a consentir en el aumento. Por su parte, Iturbide, aunque no fue el autor de la propuesta, sin duda influyó en esa decisión mediante la presión que ejercía para que se pagara al ejército. Por consiguiente, tiene sentido suponer que algunos congresistas juzgaron que la responsabilidad recaía sobre el emperador. Quizá consideraban que el órgano legislativo se había convertido en rehén de Iturbide, de ahí las acusaciones de despotismo y tiranía que comenzaron a hacerse cada vez más frecuentes. Por su parte, el emperador, que tenía que enfrentar la oposición de muchos legisladores cada vez que enviaba alguna iniciativa de ley a ese órgano, percibía que los legisladores no estaban contribuyendo a solucionar los problemas del erario.

El emperador iba poco a poco inclinando la balanza de poder en su favor en detrimento del Congreso. También en el mes de agosto los diputados accedieron a eximir a los militares del descuento de sus sueldos que venían sufriendo desde marzo, y se ordenó reintegrar lo que se les había retirado⁶⁴. La tensión entre los dos poderes alcanzó un punto climático ese mismo mes cuando se descubrió una conspiración para instaurar una república, en la cual estaban implicados algunos militares y diputados. Iturbide aprovechó la ocasión para deshacerse de varios de sus principales detractores en el Congreso, aun cuando

hólicas”, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 82, 17 de agosto de 1822, pp. 629-631. En este decreto no se había establecido que el pulque otomí pagara la misma tasa que el fino, pero como éste se “vendía con la misma estimación” que aquél, el Congreso autorizó la homologación de la carga el 23 de agosto. “Bando del 23 de agosto de 1822 para que se cobre el mismo derecho al pulque otomí que al fino”, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 91, 5 de septiembre de 1822, p. 700. Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, p. 78.

⁶³ “Decreto del Soberano Congreso Constituyente sobre nuevos impuesto y arancel a las bebidas alcohólicas”, del 9 de agosto de 1822, en *La Gaceta del Gobierno Imperial Mexicano*, t. II, núm. 82, 17 de agosto de 1822, pp. 629-631.

⁶⁴ *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 99, 21 de septiembre de 1822, pp. 755-756.

no había pruebas contundentes de que hubieran participado en el complot. Este hecho, y la disputa en torno a quién correspondía juzgar a los implicados intensificó aún más la confrontación entre ambas esferas de gobierno⁶⁵.

La disputa interminable: el estanco del tabaco

Como se recordará, en mayo de 1822 el Congreso había dispuesto posponer por un mes la discusión en torno al porvenir del estanco del tabaco, mientras las diputaciones provinciales remitían los informes sobre el estado de la renta en sus territorios. En septiembre, en ese contexto de confrontaciones sumamente ríspidas entre los poderes legislativo y ejecutivo, se reanudaron los debates en torno al tema a pesar de que no se habían recibido todos los reportes esperados. De cualquier manera, la información a la mano no parece que haya modificado los argumentos de quienes pedían la supresión del estanco ni de aquéllos que abogaban por su continuidad. El diputado chihuahuense Florentino Martínez insistió en la supresión aduciendo que la expansión del cultivo de la hoja por casi todo el país refutaba el argumento de que el monopolio podría generar ingresos semejantes a los que proporcionaba antes de 1810. Miles de familias adquirirían su sustento de este cultivo y su manufactura, por consiguiente no estarían dispuestas a renunciar a él. Para evitar que lo practicaran se requeriría un ejército de guardas y resguardos, cuyos costos anularían los beneficios de la renta. Además, se arrojaría a las filas de la delincuencia a un gran número de personas dedicadas a esta actividad, con el consecuente resentimiento en contra del gobierno y la degradación de los valores morales⁶⁶. Puesto que en ese momento se estaba considerando la conveniencia de implantar una contribución directa, algunos partidarios de la extinción del monopolio del tabaco y de la instauración de aquel impuesto arguyeron que esa era una buena salida para remplazar los ingresos que se perderían con el fin del estanco.

Sin embargo, quienes defendían la preservación del monopolio sostenían que semejante medida sería injusta, debido a que con la contribución di-

⁶⁵ Conдумex, fondo CCLXXV, carpeta 29, legajo 1436, documentos 9250 a 9256, “Índice de los individuos que están en arresto por la conspiración republicana del 26 de agosto de 1822”. Para un análisis detallado de la conspiración, los conspiradores y la reacción del gobierno de Iturbide, véase Ávila Rueda, *Para la libertad*, capítulo 3, pp. 115-174.

⁶⁶ Sesión del 17 de septiembre de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 979-980.

recta se gravaría también a aquellos individuos que no hacían uso del tabaco, mientras que las ganancias del estanco provenían exclusivamente de quienes tenían el hábito de fumar. Martínez contrargumentó que si se partiera de este principio ningún impuesto indirecto podría remplazarse por uno directo, puesto “que no hay artículo a quien no falte algún consumidor”. El congresista concluyó su alegato afirmando que el principal bien de la contribución indirecta era dudoso, mientras que los males eran ciertos; y que el bien de los muchos era preferible al de los pocos⁶⁷.

Mientras tanto, el gobierno de Iturbide apremiaba a los legisladores para que resolvieran el asunto, es decir, para que aprobaran la permanencia del monopolio. Los constituyentes llegaron a un acuerdo que resultó ser un arreglo intermedio entre quienes pedían la continuidad del estanco y aquéllos que se pronunciaban por su extinción legal de inmediato⁶⁸. Con el fin de encontrar una solución salomónica que satisficiera a todos los interesados en el asunto, el 16 de octubre el Congreso acordó y decretó la preservación del estanco por dos años más, mientras se diseñaba un sistema de Hacienda que resolviera los apuros financieros más imperiosos. Una vez cumplido el plazo se aboliría el estanco, es decir, se liberaría la siembra, manufactura y tráfico del tabaco. Por lo tanto, se dispuso la recolección de todo el tabaco almacenado a lo largo y ancho del territorio nacional y que los cosecheros informaran en un plazo de

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ Los diputados que se manifestaron a favor de la extinción del estanco del tabaco fueron José Mariano Marín, Antonio Montoya, José Vicente Robles, Gabriel Torres, José María Jiménez y Joaquín Franco, representantes de Puebla; Juan Francisco Calderón, José Martínez Zurita, José Javier Bustamante, representantes de Oaxaca; José María Sánchez, Fernando Valle y Manuel Crescencio Rejón, de Yucatán; Antonio Eduardo Galicia, José Agustín Paz y Francisco Ortega, de México; Toribio González y Prisciliano Sánchez, de Jalisco; Valentín Gómez Farías y Francisco García, de Zacatecas; Juan de Dios Rodríguez y José Joaquín de Gárate, de San Luis Potosí; Pablo Franco, de Durango; Florentino Martínez Díaz, de Chihuahua; José María Becerra, de Veracruz; Francisco Pérez Serrano, de Nuevo México; José Vicente Orante, de Guatemala; así como dos más de apellidos Rivera y Aguirre.

Sin embargo, el bando opositor insistió y consiguió que la supresión del estanco se pospusiera por dos años, mientras se reorganizaba la Hacienda pública. Asimismo, acordaron que el tabaco que ya estaba plantado en todo el país lo adquiriera el estanco al precio legal. También lograron que se aprobara que el contrabando del tabaco se castigara únicamente con el decomiso de las mercancías y no con penas físicas; y que no se aumentara el número de empleados del ramo. Estas disposiciones de hecho constituían restricciones para que el gobierno nacional pudiera combatir el contrabando y reorganizara eficientemente la producción y comercialización. Sesiones del 19 y 20 de septiembre de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 982 y 984.

dos meses la cantidad de plantas que habían sembrado. Cumplido el término se procedería contra los poseedores de tabaco en cualquiera de sus formas que no hubieran hecho la declaración como si fuesen contrabandistas; es decir, que se confiscaría el producto y se arrancarían las plantaciones. Asimismo, después de ocho días de publicado el decreto, los particulares no podrían vender los puros y cigarros que tuvieran en su poder⁶⁹.

La resolución del Congreso llegó demasiado tarde. La confrontación con Iturbide había alcanzado un nivel tal que éste consideró que no podía seguir gobernando con la oposición de aquella asamblea. En consecuencia, a fines del mismo mes de octubre ordenó su disolución mediante el uso de la fuerza militar y la reemplazó por una Junta Nacional Instituyente que esperaba le fuera afín. Como es de suponer, la nueva asamblea legislativa se mostró más complaciente con el emperador y en noviembre de 1822 se manifestó a favor de la preservación definitiva del estanco en manos del gobierno central⁷⁰.

Un último recurso: contribuciones directas y papel moneda

El 3 de septiembre de 1822 el ministro Antonio de Medina presentó su *Memoria* al Congreso en la cual informaba que la recaudación del préstamo forzoso apenas había proporcionado medio millón de pesos, cuando se esperaba reunir el doble. De ahí que hubiera puesto a la venta los bienes de temporalidades para cubrir los gastos del ejército. De igual modo había requerido un préstamo a los obispos ofreciendo como garantía los recursos del estanco del tabaco. Con el afán de convencer al poder legislativo de que estaba ocupado en la búsqueda de soluciones, explicó que había enviado órdenes a las tesorerías provinciales de no disponer de ningún recurso sin su aprobación. Además, debían enviarle un informe mensual pormenorizado con las entradas y salidas de los caudales que manejaban, así como listas de su personal⁷¹.

⁶⁹“Decreto de S. M. I. comunicado por el Exmo. Sr. secretario de Estado y del despacho de Hacienda D. Antonio de Medina y publicado por bando el día 16 de octubre de 1822”, *Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 129, 23 de noviembre de 1822, pp. 981-983.

⁷⁰ *Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al soberano congreso, La Comisión especial encargada de hacer el análisis de la memoria del Ministro de Hacienda, leída en la Sesión de 12 de noviembre*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

⁷¹ *Exposición al Soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1823, citada por Rodríguez Venegas, “Las

En ese contexto de descomposición política, si el estado financiero del imperio era dramático, el futuro, según Medina, parecía trágico. Según las estimaciones presentadas en su informe, el déficit para fin de año podría alcanzar los 2 826 630 pesos, a consecuencia de la baja recaudación y los gastos militares no previstos; en especial por los 35,000 pesos mensuales que absorbía la manutención de las tropas españolas capituladas. En suma, se quejaba de que pese a que los costos ordinarios de la administración permanecían más o menos constantes, los gastos totales se habían incrementado, mientras que los rubros de ingresos, con excepción del de alcabalas, habían acusado un significativo descenso. Medina solicitó al Congreso crear nuevos impuestos o convocar a préstamos voluntarios, si bien al mismo tiempo reconoció que se carecía de fondos para pagar los intereses de la deuda vigente y mucho menos habría para los de un nuevo empréstito. Otra alternativa que vislumbraba era la emisión de papel moneda, pero estaba consciente de que sería muy difícil que el público la aceptara. Los diputados rechazaron las sugerencias de Medina el 15 de octubre, un día antes de aprobar la extinción del estanco del tabaco en un plazo de dos años, decisiones que debieron haber exacerbado la irritación del emperador.

La falta de disposición del Congreso para acceder a las exhortaciones del Ejecutivo a tomar las medidas necesarias que resolvieran el latente déficit del erario público no fue la única fuente de conflictos entre ambas esferas de gobierno. Otros motivos de malestar habían sido las disputas sobre a quién correspondía nombrar a los ministros del Tribunal Supremo de Justicia; la negativa del órgano legislativo a acceder a que el emperador nombrara las comisiones militares que juzgarían los delitos de sedición; así como la pretensión del Congreso de despojarlo de la capacidad de veto de las leyes constitucionales que se estaban elaborando y discutiendo. No obstante, de acuerdo con la interpretación de Lucas Alamán, la cuestión hacendaria fue el principal motivo de confrontación⁷². Es difícil saber con certeza cuál fue el factor que generó mayor tensión entre las dos esferas de poder, empero llama la atención que dos días después de la negativa de los congresistas a las propuestas de

políticas ministeriales”, p. 41.

⁷² Según Timothy Anna los principales puntos de conflicto entre el Congreso Constituyente e Iturbide fueron la negativa del primero a conceder el derecho de veto al segundo, la pretensión del emperador de crear tribunales militares especiales para juzgar a los opositores al régimen y el reclamo de ambos actores de la facultad para nombrar a los integrantes del Poder Judicial. *Vid.* Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 107-112. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 422.

Medina, el 31 de octubre, el emperador decidiera disolver el Congreso Constituyente. Ese hecho, sin duda, fue el corolario de una larga e intensa historia de desencuentros entre Iturbide y el Congreso que venía desde la instalación de éste en marzo anterior⁷³.

Como ya se dijo, Iturbide reemplazó al órgano disuelto por una Junta Nacional Instituyente, formada por algunos integrantes del primero. Entre las razones que dio para justificar su acción fue que en los ocho meses que llevaban reunidos, los representantes no habían hecho nada para resolver la crisis financiera que tenía sumida en la miseria a los militares y empleados civiles; en consecuencia, la tarea más apremiante que se asignó a la Junta fue la búsqueda de soluciones a tal problema⁷⁴. Por consiguiente, el 5 de noviembre esta institución aprobó la pretensión de Iturbide de imponer un nuevo préstamo forzoso de 2 800 000 pesos para satisfacer los gastos que se requerían sólo por lo que restaba del año. Con ese dinero se cubriría el gasto corriente y los haberes de las tropas, empleados y funcionarios públicos, “a quienes se les deben crecidas sumas”⁷⁵.

El préstamo debería recaer sobre los “caudales y propiedades más disponibles según la urgencia”. Se pretendía que fuera reintegrado puntualmente con una contribución general que se comenzaría a cobrar a partir del primero de enero de 1823, la cual quedaría hipotecada junto con el resto de las rentas del imperio. La recaudación comenzó a realizarse con el apoyo del Tribunal del consulado; sin embargo, muchos comerciantes y vecinos de la Ciudad de México se inconformaron con la cantidad asignada exigiendo una retasación. Otros de plano optaron por la negativa a contribuir a pesar de las multas que se impusieron.

Como la recaudación de aquellos recursos sería lenta y había gastos que cubrir de inmediato, Iturbide decidió apropiarse de cerca de 1 300 000 pesos enviados a Veracruz por el consulado de México y que estaban retenidos en Perote y Jalapa, debido al temor de que cayeran en manos de los españoles acantonados en San Juan de Ulúa. El asunto fue llevado al pleno de la Junta Nacional Instituyente, la cual respaldó la acción de Iturbide aduciendo que

⁷³ Ávila, *Para la libertad*, p. 219.

⁷⁴ Vid. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 131-132.

⁷⁵ El decreto estableciendo este nuevo préstamo forzoso fue publicado en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 125, 14 de noviembre de 1822, p. 951. Según Lucas Alamán, los ingresos totales del erario público en 1822 fueron de 9 328 749 pesos, pero los gastos ascendieron a 13 455 377, es decir, que había que cubrir un déficit de 4 126 628 pesos. Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 422.

de otra manera la plata habría caído en manos de los españoles y se adjudicó a la nación el compromiso de reembolsar el dinero a sus dueños⁷⁶. Iturbide alegó que el Congreso lo había orillado a tomar semejante decisión. Según Alamán, esta medida tan arbitraria “acabó de enajenarle las voluntades de toda la gente sensata”, es decir, de aquella que aún no se había malquistado con el emperador debido a la imposición del préstamo forzoso⁷⁷. Varios observadores de la época e historiadores modernos coinciden en que este hecho es fundamental para comprender el resquebrajamiento definitivo de la legitimidad del monarca mexicano entre buena parte de la élite⁷⁸.

La Junta Nacional Constituyente también se ocupó de elaborar el presupuesto de 1823, para lo cual echó mano de la precaria información del año que concluía. El proyecto elaborado por una comisión de diputados creada *ex profeso*, en la cual destacaba el yucateco Lorenzo de Zavala, y que contó con la colaboración del ministro de Hacienda, Antonio Medina, refleja el pesimismo y desánimo que prevalecía entre los legisladores y funcionarios acerca de la posibilidad de encontrar una solución de fondo a los problemas financieros⁷⁹. La introducción del documento constituye una suerte de justificación por no presentar un plan con mayores probabilidades de éxito debido a la falta de información y al estado deplorable de las actividades

⁷⁶ Uno de los miembros de la Junta, José María Bocanegra, justificó la acción de Iturbide arguyendo que “[...] todos saben y alegan lo respetable de la propiedad, es cierto; pero también lo es, que no merecen menos respeto el derecho de gentes, observado entre las naciones. Por consiguiente, si en virtud de aquel a nadie debe privarseles de lo suyo, en fuerza de éste se resguardan los Estados para impedir todo daño que inferian o preparen sus contrarios.

El dinero iba a servir para la división española encerrada en Ulúa; el gobierno ya lo había mandado detener, la escasez era grande, y por otra parte, los españoles, dueños de las mejores fortunas se resistían a auxiliar al erario”. Bocanegra, *Memorias para la historia*, t. 1, p. 100.

⁷⁷ Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 670. En sus *Memorias*, Iturbide justificó su decisión arguyendo que “no había fondos para mantener el ejército, los funcionarios públicos no estaban pagados, todos los recursos nacionales estaban agotados: no podían negociarse préstamos en el país, los que podían hacerse en el extranjero exigían más tiempo [...] se negociaba en esta época con apariencia de buen éxito un préstamo en Inglaterra; pero el tratado no podía concluirse antes de 6 meses cuando menos, y no era posible soportar semejante dilación[...]”. Citado por Zavala, *Umbral de la independencia*, p. 196.

⁷⁸ Vid. Zavala, *Ensayo histórico*, t. 1, p. 152. Poinsett, *Notas sobre México*, p. 43. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 146.

⁷⁹ La Comisión estuvo integrada por Lorenzo de Zavala, Bonifacio Fernández, Francisco de Paula Puig, José María Covarrubias y Francisco Velasco. *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, p. 4.

productivas. Para excusar su impotencia, la comisión aducía que incluso “las naciones más cultas” habían fracasado en ese cometido a pesar de la experiencia acumulada a lo largo de muchos siglos. Por lo tanto, “¿qué no debía temer la comisión al presentar el actual proyecto, levantado sobre bases poco conocidas, sin noticias estadísticas, sin censos exactos, y se puede decir, sin saber el grado de riqueza del Imperio?”⁸⁰

Los legisladores se quejaron de que el gobierno anterior, por una “exaltada filantropía”, había agravado la miseria del erario con las aboliciones y reducciones de impuestos. No obstante, su reinstalación podría interpretarse como un retorno a la época en que imperaba un “[...] gobierno arbitrario, cuyo único presupuesto eran los deseos insaciables de una metrópoli siempre necesitada, y de mandarines codiciosos, y cuyo método de exacción era una consecuencia de semejante gobierno”. De ahí que los legisladores encontraran demasiado “doloroso” exigir contribuciones pese a que el Estado resentía “una pobreza universal”⁸¹.

El ministro Medina estimó que los gastos ascenderían a 20 328 740 pesos, de los cuales un millón y medio sería para la casa imperial (ver cuadro II.3). Como ya se señaló, la cuestión era que los ingresos ordinarios del año que terminaba sólo habían sido 9 328 740 pesos; menos del 50% requerido, mientras que los gastos alcanzaron la suma de 13 455 377 pesos⁸². La Comisión de Hacienda calculó que el incremento a la tasa de las alcabalas y aranceles decretado por el disuelto Congreso, así como la reorganización del estanco del tabaco proporcionarían un aumento de cinco millones de pesos más con los cuales el déficit proyectado se reduciría a seis millones. Acordó que por las mercancías de viento también se pagara el 12% que se fijó en agosto anterior para las de aforo. Quizá para atenuar el malestar que la elevación causaría entre la población, se aclaró que el 6% tendría carácter eventual. Atrapados entre las necesidades del erario y su preocupación por no gravar en exceso ni de forma poco equitativa a los contribuyentes, los integrantes del comité no tuvieron más remedio que crear nuevas gabelas⁸³.

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ *Ibidem*, pp. 4-5.

⁸² Bazant, *Historia de la deuda*, p. 25.

⁸³ *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, pp. 4-5.

Cuadro II.3

Presupuesto de gastos para al año de 1823, presentado por la Comisión de Hacienda el 6 de diciembre de 1822.

| <i>Concepto</i> | <i>Cantidad en pesos</i> | <i>Concepto</i> | <i>Cantidad en pesos</i> |
|---|--------------------------|--|--------------------------|
| Casa Imperial | 1 500 000 | Para gastos imprevistos en los ministerios | 442,198 |
| Ministerio de Estado | 366,370 | Para pago de réditos de deuda | 1 000 000 |
| Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos | 687,440 | Para pago del reciente préstamo forzoso | 2 800 000 |
| Ministerio de Hacienda | 3 473 202 | Gastos de la representación nacional | 300,000 |
| Ministerio de Guerra y Marina | 9 759 530 | | |
| | Total | 20 328 740 | |

Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, pp. 4-5.

Cuadro II.4

Cantidad en pesos que debía recaudarse por el cobro de las contribuciones directas según el proyecto de la Comisión de Hacienda de la Junta Nacional Instituyente del 6 de diciembre de 1822.

| <i>Provincia</i> | <i>Cantidad</i> | <i>Provincia</i> | <i>Cantidad</i> | <i>Provincia</i> | <i>Cantidad</i> |
|------------------|-----------------|---------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| México | 1 884 906 | Zacatecas | 237,343 | Coahuila | 56,784 |
| Puebla | 638,518 | Yucatán | 231,784 | Tlaxcala | 45,266 |
| Guadalajara | 545,557 | Nuevo Reino de León | 208,242 | Nuevo México | 15,139 |
| Guanajuato | 446,158 | San Luis Potosí | 198,430 | Alta California | 11,139 |
| Veracruz | 445,950 | Nuevo Santander | 158,359 | Baja California | 6,226 |
| Valladolid | 318,411 | Durango | 136,149 | Texas | 5,878 |
| Oaxaca | 315,486 | Arizpe | 94,275 | | |
| TOTAL 6 000 000 | | | | | |

Fuente: *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, p. 15.*

El deficiente se cubriría mediante dos contribuciones directas. La primera consistiría en una capitación de cuatro reales para todos los individuos entre catorce y sesenta años sin distinción de sexo. Se presumía que esta era la cantidad mínima que podía pagar cualquier persona, toda vez que el jornalero más miserable ganaba unos 35 pesos anuales. Quedarían exentos los religiosos de ambos sexos y las personas con alguna incapacidad física para trabajar que carecieran de ingresos propios, cuyo número se calculó en dos quintas partes del total de la población. Conscientes de que este impuesto carecía de proporcionalidad y que “[...] sería muy notable la desigualdad que resultaría de esta uniformidad en medio de la desproporción enorme de fortunas en el Estado, resultando más beneficiado aquél a quien la fuerza pública tiene que custodiar mayor cantidad, que el que sólo tiene su persona que cuidar [...]”, los legisladores acordaron crear un segundo para paliar dicho carácter regresivo. Se impondría un gravamen del 40% sobre el precio de arrendamiento de las casas habitación, mientras que por las fincas rústicas y urbanas productivas del clero, cofradías y otras corporaciones sólo se cobraría el 5% sobre su producto anual. A quienes tuvieran más de una casa, el impuesto se cobraría únicamente sobre aquella que tuviera el valor de arriendo más alto. Quedarían exentos los cuarteles militares, hospitales, las casas cuyo arriendo se estimara en 12 pesos o menos y estuvieran habitadas por jornaleros o gente “notoriamente pobre”, así como las universidades y colegios, “cuya pobreza es pública, con detrimento notable de la educación de la juventud”⁸⁴.

Para facilitar y garantizar el cobro de ambos gravámenes así como su proporcionalidad y justicia, la recaudación se delegaría en las diputaciones provinciales. A cada territorialidad se asignó una cuota que debía ser cubierta mediante dichas contribuciones según una estimación de su riqueza y de acuerdo con la población registrada en el censo de 1816 (véase el cuadro II.4). Las autoridades provinciales de consuno con las eclesiásticas distribuirían el contingente establecido entre cada uno de los partidos considerando su riqueza y población. A su vez, cada ayuntamiento cabecera de partido en unión del párroco fijaría el monto para los pueblos sujetos de su jurisdicción; asimismo, levantarían padrones exhaustivos de los contribuyentes cuidando siempre de actuar con justicia. Como los mismos autores del proyecto reconocieron, los cálculos carecían de fundamento sólido, pero no había manera de subsanar la falta de información. El impuesto sobre los inmuebles tenía un claro efecto regresivo que anulaba el principio de equidad tan

⁸⁴ *Ídem.*

anhelado. De ahí que la comisión confesara que “[...] no se lisonjea[ba] de haber hallado el mejor y más exacto [regulador de las fortunas de los ciudadanos], cre[ía] sin embargo haberse aproximado más, en medio del desorden y confusión en que se halla[ba]n los giros y ramos diferentes de la riqueza de los ciudadanos, y la imposibilidad de tener una razón exacta de sus caudales”; es decir, que desde su punto de vista se había hecho lo humanamente posible en circunstancias tan adversas⁸⁵.

Pese a las críticas en contra del impuesto *per cápita*, el diputado Lorenzo de Zavala convenció a sus colegas de aprobar el proyecto, pues aunque coincidía en las objeciones, la situación apremiante del erario no dejaba otra opción. Según se dijo, dicho impuesto proporcionaría dos millones de pesos en un plazo relativamente corto. Además, debía considerarse que se trataba de una medida provisional en tanto se elaboraba un proyecto integral de Hacienda⁸⁶.

Con el afán de preservar el marchito crédito del gobierno y quizá para conservar el apoyo político de las élites que Iturbide veía diluirse, la Comisión de Hacienda consideró que era prioritario proveer los fondos que se destinarían a pagar el préstamo forzoso de 2 millones 800 mil que comenzaría a cobrarse a partir del 1º de enero siguiente⁸⁷. El inconveniente era que las contribuciones directas fluirían lentamente. El primer cobro se haría el 15 de marzo y el segundo hasta el 15 de septiembre. En consecuencia, no existía la seguridad de recursos para los meses de enero y febrero. Así las cosas, los legisladores propusieron imprimir cuatro millones de pesos en papel moneda para que “sirva de pronto recurso para auxiliar en parte al erario en los pagos de importancia y preferencia, que tiene que hacer en los primeros meses del año próximo, y en que se haya interesado el crédito nacional [...]”⁸⁸.

⁸⁵ *Ídem*.

⁸⁶ En su estudio sobre la historia de las contribuciones directas, José Antonio Serrano Ortega analiza con detenimiento este debate. Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 51-53.

⁸⁷ La Comisión de Hacienda de la Junta Nacional Instituyente estaba integrada por Lorenzo de Zavala, representante de Yucatán; Bonifacio Fernández, de Guatemala; José María Covarrubias y Francisco Puig, de Puebla; y Francisco Velasco, de Durango. Serrano Ortega, “Tensor hasta romperse”, p. 88.

⁸⁸ *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, p. 15. Véase también Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 681-685. Leonor Ludlow realizó un análisis detallado de las discusiones al interior de la Junta Nacional Instituyente acerca de las conveniencias y las desventajas de la emisión de papel moneda, pues vale la pena señalar que aunque Iturbide apoyaba el proyecto, los integrantes de la Junta no

El proyecto en su conjunto fue discutido durante ese mes de diciembre en el pleno de la Junta Nacional y aprobado con ligeras modificaciones. Se aclaró que el papel moneda sólo tendría vigencia durante 1823, después del cual carecería de todo valor. Las transacciones mercantiles, ya fueran compras, pago de arriendos o deudas superiores a los 3 pesos, se cubrirían con papel moneda en una tercera parte y las dos restantes con metálico. Lo mismo aplicaría para el pago de sueldos, impuestos o servicios. Quienes no acataran esta disposición serían multados con el doble del valor de las cédulas rechazadas, pero pagado en metálico⁸⁹. Sin embargo, los acontecimientos posteriores impidieron la aplicación de las contribuciones, mientras que la emisión del papel moneda tuvo un alcance muy limitado en razón de que en ese momento ya se había perfilado un grupo político claramente adverso al emperador y que tendía, como lo hizo, a censurar cualquier medida que viniera de él o su gobierno. No obstante, la principal razón que arruinó el proyecto fue la desconfianza del público, a consecuencia de las alteraciones y falsificaciones del papel, pero sobre todo por las dudas acerca de la capacidad del gobierno para amortizarlo. Este recelo motivó que muchos empleados y comerciantes se negaran a recibir el papel o bien que los segundos lo tomaran por abajo de su valor nominal, provocando una caída de los salarios reales y el inherente efecto inflacionario⁹⁰. Estas circunstancias, sumadas a las críticas dentro y

eran del todo serviles y algunos de ellos tenían ideas opuestas. Ludlow, “La primera emisión de papel moneda”, pp. 212-239.

⁸⁹ Congreso Constituyente: sesión del 18 de diciembre de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 46-51. Según un apologista anónimo de Iturbide, la decisión de emitir papel moneda había sido un recurso extremo a consecuencia del escaso apoyo que los españoles gachupines y los criollos potentados prestaban al imperio. La mayoría de ellos, acusaba, sólo estaban preocupados por sacar su plata del país y algunos, incluso, atentaban contra la independencia. La expresión sugiere que se estaba ya fraguando un sentimiento antigachupín para responsabilizar a los españoles de todos los males de país. *Humilde insinuación de un mexicano sobre papel moneda*, México, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, 1822.

⁹⁰ “Decreto de la Junta Nacional Instituyente para emitir papel moneda”, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, 31 de diciembre de 1822, pp. 1140-1142. El decreto de emisión de papel moneda recogió la propuesta de un proyecto que se había presentado al Congreso en septiembre firmado por un tal F. de P. T. *Proyecto sobre un establecimiento de papel moneda*, México, Oficina de José María R... [ilegible], 1822. Según Lorenzo de Zavala, “Los ánimos estaban exasperados y el pueblo tenía mucha pena en recibir papel en lugar de numerario, lo que ciertamente no era extraño, así porque no estaba acostumbrado a ver figurar el papel en los mercados, como porque éste no podía cambiarse en numerario, que es lo que únicamente puede dar valor a esta riqueza facticia”. Zavala, *Ensayo histórico*, t. 2, p. 149. Evidencias sobre el malestar popular por la emisión de papel moneda y sus consecuencias sociales

fuera de la Junta Nacional Instituyente motivaron que, según Lucas Alamán, únicamente se emitiera papel por 2 395 000 pesos, aunque sólo se pusieron en circulación 460,299 con un descuento; es decir, que se colocó poco menos de la tercera parte⁹¹.

Para financiar la campaña contra Antonio López de Santa Anna, quien se rebeló contra el gobierno enarbolando el Plan de Veracruz el 6 de diciembre de 1822, Iturbide solicitó un donativo voluntario a los cabildos catedrales, conventos, parroquias y cofradías. Sin embargo, sólo reunió la corta cantidad de 4,958 pesos, proporcionados por el cabildo metropolitano de la capital del país, el obispo de Durango y por algunas parroquias, cofradías y conventos, casi todos de la Ciudad de México⁹². Para enero siguiente suspendió la exacción forzosa decretada en noviembre y ordenó la devolución de las sumas reunidas, mientras que la contribución que se destinaría a su amortización no sería cobrada⁹³.

Las arcas del gobierno estaban totalmente ayunas. A fines de enero la Junta Nacional Instituyente había decretado la acuñación de medio millón de pesos en moneda de cobre y zinc, sin embargo, se carecía de dichos metales. De ahí que también se mandaran recoger las armas no usadas y municiones para obtener la materia prima. Desconocemos los alcances de esta providencia; empero, a juzgar por los acontecimientos posteriores, tampoco debió haber arrojado los resultados deseados⁹⁴. Los últimos fondos de que echó mano la administración imperial para sostenerse fueron 443,382 pesos que aún quedaban en la Casa de Moneda, indispensables para el funcionamiento

y económicas se pueden ver en Reyna, *Historia de la Casa de Moneda*.

⁹¹ “Decreto de la Junta Nacional Instituyente para emitir papel moneda”, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, 31 de diciembre de 1822, pp. 1140-1142. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 681-685. Idelfonso Maniau ofrece cifras distintas a las de Alamán en su informe presentado un año después. Según él sólo se imprimió poco más de millón y medio de pesos. Idelfonso Maniau, “Razón del papel moneda que se ha impreso en su creación y en su reposición de bulas, del que se puso en giro, el que se ha recogido y amortizado, el que está en circulación y el que se ha quemado”, en Francisco de Arrillaga, *Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio a su cargo, leída en la sesión del 12 de noviembre de 1823, impresa de orden del mismo Soberano Congreso*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

⁹² La lista de donantes y las cantidades entregadas pueden consultarse en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núms. 148 y 152 del 24 y 31 de diciembre de 1822, pp. 1110 y 1138.

⁹³ Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 668 y 670.

⁹⁴ *Vid.* Estep, *Lorenzo de Zavala*. pp. 60-61.

de la misma. De los 100,000 pesos en bonos por el fallido préstamo de Barry, afianzados por José Javier Olazábal, sólo se pudieron materializar 56,000. Como una medida desesperada para enfrentar a sus cada vez más numerosos adversarios, Iturbide mandó pedir los fondos de la Audiencia, pero resultó que no había ninguno. Lo mismo hizo con los de los juzgados de letras, provenientes de pleitos judiciales, aunque muy poco sacó de ellos⁹⁵. La parca respuesta de los convocados tal vez contribuyó a convencer al emperador de que no era posible sostenerse al frente del decadente imperio.

Las medidas anteriores, en especial la emisión de papel moneda y el plan de imponer el 40% sobre los arriendos de las casas —que al final no se puso en práctica— generaron un malestar en la mayor parte del país que capitalizaron en su favor los sublevados de Veracruz. Los acreedores del gobierno estaban temerosos y molestos porque no se vislumbraba una posibilidad real de que recuperaran sus capitales. Según Carlos María de Bustamante, en la Ciudad de México aparecieron pasquines en los que se repudiaba el papel moneda y el gravamen citado. Es probable que este escenario favoreciera la defección de la causa del emperador y preparara el terreno para los suscriptores del Plan de Casa Mata⁹⁶.

Hay indicios de que varios integrantes de la Junta Nacional Instituyente habían retirado su apoyo al emperador, debido a sus constantes intromisiones y presiones para que le otorgaran las prerrogativas que habían sido negadas por la disuelta asamblea. Una disputa y especial disgusto causó dentro de la Junta la pretensión del emperador de imponer un Reglamento Político que reemplazaría temporalmente a la vigente Constitución de Cádiz, en tanto se elaboraba la nueva Carta Magna, empeño que le valió a Iturbide ser acusado por sus detractores de pretender erigirse en monarca absoluto⁹⁷.

Estas disposiciones fueron usadas por los grupos opositores al emperador, borbonistas y republicanos, para hacerlo parecer como un tirano que iba poco a poco destruyendo las instituciones y arrojándose mayores facultades.

⁹⁵ Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 681-685.

⁹⁶ “Quejas del pueblo contra el papel moneda” (México, 1823), Nettie Lee Benson Latin American Collection (BLAC), Colección Hernández y Dávalos. “Faustino Capetillo a José Domínguez”, Jalapa, 21 de enero de 1823, Biblioteca del Museo de Antropología e Historia (BMAH), t. 2, 10, colección antigua. Carlos María de Bustamante, “Copia de carta en que se narran los sucesos ocurridos en México durante el gobierno de Iturbide, y el plan para derrocarlo”, México, 14 de agosto de 1823, BMAH, colección Bustamante, vol 17, núm. 5. Los tres documentos están citados en Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 148.

⁹⁷ *Vid.* Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 155-163.

Esta percepción tal parece que penetró incluso en buena parte de los militares, que retiraron el apoyo a Iturbide convencidos de que no les garantizaba el pago regular de sus salarios⁹⁸. Evidentemente, el ejército tampoco era una institución monolítica. Si bien fue el principal soporte del gobierno de Iturbide, es importante apuntar que varios de sus miembros eran connotados integrantes de las logias mediante las cuales se organizaron muchos de los opositores políticos del emperador⁹⁹.

Para principios de 1823 Iturbide sólo tenía el control militar más o menos pleno de la capital del país, aunque cada vez eran más los oficiales de rango elevado que iban abandonándolo. Así, el 1º de febrero de 1823 varios jefes y generales del ejército imperial encabezados por José Antonio Echávarri, encargados de combatir a los santanistas, firmaron el Plan de Casa Mata cuya demanda principal era la formación de un nuevo Congreso Constituyente¹⁰⁰, si bien seguían reconociendo a Iturbide como emperador. De hecho, afirmaban que no pretendían derrocarlo sino sólo poner freno a sus desplantes despóticos¹⁰¹. Los rebeldes veracruzanos se adhirieron al plan, lo mismo que antiguos insurgentes como Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, así como la mayoría de los gobiernos provinciales, quienes asumieron el control de sus territorios y abolieron de inmediato los préstamos forzosos e impuestos especiales decretados por el emperador. También cancelaron la circulación del

⁹⁸ Brian Hammett sostiene que a partir de la disolución del primer Congreso Constituyente se afianzó la convicción entre los opositores a Iturbide de que pretendía restaurar el absolutismo, idea que movió a muchos a participar en su caída. Hammett, “Factores regionales”, p. 310. En realidad, según Alfredo Ávila, desde fines de 1821 integrantes de ambos grupos opositores expresaban su temor de que Iturbide se erigiera en tirano; incluso intentaron desplazarlo del poder. A fines de enero de 1823, las tropas comisionadas para combatir a los rebeldes partidarios del republicanismo en Michoacán, se negaron a salir a campaña debido a que se le adeudaba parte de sus haberes. Ávila, *Para la libertad*, p. 240.

⁹⁹ Ávila Rueda, *Para libertad. Loc cit.* Vázquez, *El establecimiento del federalismo. Loc. cit.*

¹⁰⁰ Para una revisión de las interpretaciones de los planes de Veracruz y Casa Mata, véase Benson, “The Plan of Casa Mata”, pp. 45-56. Ávila, *Para la libertad*, pp. 257-258.

¹⁰¹ Según José María Bocanegra, Iturbide, antes de disolver el Congreso, había mostrado numerosas representaciones de varias diputaciones provinciales, generales, jefes, cuerpos del ejército, así como de algunas otras corporaciones y comunidades en las que solicitaban la disolución del Congreso. Aún cuando esto haya sido verdad, es obvio que había muchos otros sectores de la sociedad que no vieron con buenos ojos el cierre del Congreso, y menos por la manera violenta en que se hizo. Bocanegra, *Memorias para la historia*, t. I. pp. 64, 82, 90, 94, 95, 111, 114, 120 y 125. Hammett, “Factores regionales”, pp. 309-310. Benson, “The Plan of Casa Mata”, pp. 45-56.

papel moneda¹⁰². El precario soporte político y militar de que gozaba, sumado al vacío del erario imperial, debieron convencer al caudillo vallisoletano de abdicar al trono el 19 de marzo de 1823, a pesar de que todavía contaba con el respaldo de una parte del ejército acuartelado en la capital¹⁰³. Según se dijo después, en la tesorería sólo dejó 40 pesos¹⁰⁴.

En el Plan de Casa Mata muy poco se decía acerca de cómo se organizaría la Hacienda pública. En su artículo siete se decretó la supresión de las trabas al comercio interno, expresión que parece aludir a las restricciones a la circulación de plata impuestas por Iturbide. Asimismo, en el artículo 19 se señaló que el ejército debía ser remunerado con los ingresos de los ramos ordinarios de Hacienda. En caso de que los “buenos patriotas hicieren espontáneamente préstamos” se devolverían con toda puntualidad. La referencia era una alusión directa a los préstamos forzosos y al incumplimiento de pago por parte del gobierno. La deuda interna también fue mencionada en el plan, aunque no se abundó sobre ella en el entendido de que el futuro congreso se ocuparía de tan importante asunto¹⁰⁵. Estos elementos sugieren que al menos una parte de los estamentos mercantil y militar habían estado detrás del movimiento de Casa Mata.

Consideraciones finales

Los acontecimientos evidencian una vez más las paradojas emanadas de la independencia. La mayoría de los mexicanos, atrincherados en sus gobiernos locales, habían interpretado la emancipación de España como el fin de las remisiones de recursos financieros fuera de sus lugares de origen. No parecían estar dispuestos a sostener un gobierno central y tampoco parecían estar conscientes de su utilidad e importancia. La mayor parte de los legisladores se

¹⁰² Para una descripción y análisis detallado de lo ocurrido entre febrero y marzo de 1823 se sugiere la lectura de Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 184-203. Para analizar las reacciones de algunos gobiernos provinciales ante el Plan de Casamata, véase Jáuregui, “El Plan de Casa Mata”, pp. 140-167. Hamnett, “Factores regionales”, p. 310. Ávila, *Para la libertad*, pp. 221-243.

¹⁰³ Ávila, *Para la libertad*, p. 272.

¹⁰⁴ La afirmación fue del diputado poblano, José Mariano Marín, en *El Águila Mexicana*, vol. I, núm. 235, 5 de diciembre de 1823, p. 4.

¹⁰⁵ El Plan de Casa Mata ha sido publicado en varias partes; en este caso se consultó la versión que José María Bocanegra incluye en sus *Memorias*. Bocanegra, *Memorias para la historia*, t. II, pp. 187-190.



negaba a actuar en contra de esta percepción, que seguramente compartían, aunque ello significara el derrumbe financiero y político de la administración central. Por su parte, quienes, como Iturbide, estaban empeñados en sostener la estructura burocrática y militar sobre la cual descansaba el gobierno central, eran percibidos como tiranos, impresión que se reforzó ante los ojos de los opositores cuando el emperador disolvió el Congreso. Parecía tarea casi imposible que la administración general pudiera construir una legitimidad que permitiera ganarse la disposición de los mexicanos, en especial de los que habitaban más allá del valle de México, a contribuir con una parte de sus ingresos para el sostenimiento de un gobierno.

Es verdad que los partidarios y operadores políticos de Iturbide estaban diseminados en todo el territorio nacional, tal como se evidenció en los momentos de mayor confrontación con el Congreso durante el segundo semestre de 1822. Sin embargo, no le garantizaban el control territorial y, además, poco a poco fueron retirándole su apoyo. Por otro lado, tampoco debe omitirse que algunas unidades del ejército, pocas es verdad, encabezadas por antiguos insurgentes como Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, mantuvieron una actitud de desconfianza ante el caudillo michoacano.