

“La construcción del pacto fiscal federal de 1824
¿un triunfo de las regiones?”
p. 121-172

*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



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



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



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



III

LA CONSTRUCCIÓN DEL PACTO FISCAL FEDERAL DE 1824 ¿UN TRIUNFO DE LAS REGIONES?



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Instituto
Mora



III LA CONSTRUCCIÓN DEL PACTO FISCAL FEDERAL DE 1824 ¿UN TRIUNFO DE LAS REGIONES?

En gran medida la historia del primer imperio mexicano es la crónica de los desencuentros entre Agustín de Iturbide, el Congreso y los gobiernos provinciales, que lo miraban con profundo recelo y se esforzaban en preservar y acrecentar su autonomía frente al caudillo vallisoletano y la élite asentada en la Ciudad de México. Desde esta perspectiva, la caída del emperador puede ser interpretada en gran medida como el triunfo de sus contrincantes que luego se hicieron cargo del destino del país y moldearon tanto la estructura constitucional como la forma de gobierno. Sin embargo, como argumentaremos en este capítulo, el pacto federal no puede considerarse producto de la primacía de los intereses regionales o locales sobre quienes buscaban fortalecer al poder central. Por el contrario, su configuración fue resultado de negociaciones sumamente complejas en las cuales la mayoría de los actores políticos se convenció de la necesidad e importancia de contar con una autoridad nacional con cierto vigor, como condición para preservar la unidad del país. Se impuso además la convicción entre los gobiernos provinciales de que no podían subsistir desligados de la federación mexicana.

En este capítulo analizaremos las discusiones en torno a la configuración del orden de gobierno que sucedió al imperio mexicano, así como la acción de los grupos de interés presentes en la definición del modelo fiscal que se instauró. De manera concomitante se intentará comprender la racionalidad detrás de las decisiones adoptadas y los principios e intereses que se manifestaron en la construcción del pacto fiscal federal. Concretamente, prestaremos atención al tipo de Hacienda pública que imaginaron los artífices de dicho proyecto, su estructura, fundamentación y características generales. Todo ello dentro del marco de confrontación de las tendencias regionalistas contra las centralistas, que nos esforzaremos en explicar.

En espera de un acuerdo

La situación financiera de la Hacienda nacional en abril de 1823 era probablemente peor que la de 1821, con la similitud de que persistía la esperanza más o menos generalizada de que el gobierno en turno reduciría la carga fiscal y derogaría los préstamos forzosos decretados por el anterior. No se había avanzado nada en el diseño de un sistema de Hacienda, pero se renovaron las ilusiones de que el nuevo Congreso se encargaría de ello en un tiempo relativamente breve. No había razón para suponer que ocurriría de manera distinta, debido a que se había removido el obstáculo principal: Iturbide y sus pretensiones despóticas.

Mientras se decidía la forma de gobierno que se adoptaría, el restablecido Congreso eligió un nuevo poder ejecutivo, encabezado por un triunvirato integrado por los abogados José Mariano Michelena y Miguel Domínguez así como por el general Pedro Celestino Negrete. La nueva administración central encontró las arcas completamente vacías y encaró la presión de los grupos de interés cuyo sustento dependía del erario. El 23 de marzo el general Negrete, que comandaba las tropas que se habían insubordinado contra Iturbide en Puebla, apremió al gobierno para que enviara recursos para la manutención de sus hombres. La solicitud se remitió al ministro de Hacienda, Antonio Medina, quien respondió que sólo disponía de 300,000 pesos en tabaco labrado, mientras que en la Casa de Moneda había otros 836,957 pesos en metal sin acuñar, mermas y tierra. Nada había en efectivo. Por otro lado, las deudas acumuladas desde el 24 de febrero de 1821 ascendían a 5 936 560 pesos¹.

Como ya se señaló, las decisiones hacendarias tomadas o promovidas por Iturbide fueron utilizadas por sus detractores para desacreditarlo y acusarlo de tirano. Por consiguiente, el nuevo gobierno se sentía obligado a desautorizarlas aunque eso supusiera renunciar a ingresos potenciales en un momento de precariedad financiera extrema. En este contexto, decretó el fin inmediato de todos los préstamos forzosos, así como la anulación de los proyectos de nuevas contribuciones. De igual manera, acordó suspender la emisión de papel moneda que tanto rechazo y polémica había generado. Estas decisiones no sólo buscaban satisfacer los intereses de ciertos grupos de

¹ Congreso convocante: sesiones de los días 18, 23 y 24 de marzo de 1823. *HPCM*, Serie 1, vol. II, t. 2, pp. 145-147. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 4.

presión, sino deslindar a la nueva administración de la figura de Iturbide. El reto era cómo satisfacer las demandas de los prestamistas del caído imperio así como de aquéllos que habían aportado recursos para sostener la rebelión y que reclamaban el reconocimiento de sus préstamos; y por supuesto, cómo pagar los salarios de los empleados civiles y militares².

El reinstalado Congreso se manifestó dispuesto a reconocer y pagar las deudas una vez que se reunieran algunos fondos pecuniarios, así como los documentos pertinentes para evaluar el asunto. Al mismo tiempo, para recuperar el crédito público y debido a la presión de los grupos de poder, decidió amortizar el papel moneda expedido por Iturbide que circulaba bastante devaluado, destinando a dicho fin la sexta parte de los ingresos aduaneros. La decisión tuvo un costo financiero considerable para el erario si se toma en cuenta su decrepita condición, aunque tal parece que logró darle un respiro al frágil crédito gubernamental³.

La recaudación no mejoró con el fin del imperio. Las provincias, como en los años previos, no enviaban recursos alegando estar sumidas también en la bancarrota financiera. Según la *Memoria* provisional que presentó el 2 de junio el nuevo ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga, quien había tomado posesión del cargo un mes antes, se adeudaban casi dos meses de haberes a los militares y empleados de la capital. Esta afirmación corrobora que el gobierno nacional no se estaba haciendo cargo de los gastos militares de las provincias, cuyos gobiernos seguramente estaban cubriendo dichas erogaciones, probablemente con mayor éxito que el gobierno general, pues no conocemos quejas de las tropas provinciales en ese sentido. De ser así, sería comprensible que los gobiernos locales se negaran a cooperar con la administración central, toda vez que creían que hacían lo suficiente manteniendo a las tropas acantonadas en sus territorios.

Según Arrillaga, español de nacimiento y vecindado en Veracruz, el presupuesto mensual de gastos del gobierno general era de 220,000 pesos, pero los ingresos disponibles apenas alcanzaban los 76,000. Había un déficit mensual de 144,000 pesos. Sólo la aduana del puerto de Veracruz remitía dinero por concepto de aranceles marítimos. Luego de describir el estado

² *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 5.

³ Según el ministro Miguel de Arrillaga, en marzo el peso en papel moneda se tomaba a dos reales, mientras que para septiembre circulaba ya a seis, es decir, al 75% de su valor nominal. *Ídem*.

lamentable en que estaban todos los ramos de la Hacienda pública, Arrillaga señaló que la única alternativa en esos críticos momentos era la contratación de deuda y la venta de los bienes de temporalidades, si bien esta última opción no arrojaría beneficios de inmediato. El 1º de mayo, el Congreso había aprobado la contratación de deuda en el exterior hasta por ocho millones de pesos, gestión que el ministro consideraba viable aunque también llevaría su tiempo. En consecuencia, apremió a los legisladores a que autorizaran la adquisición de un préstamo forzoso de un millón de pesos prorrateado entre todas las provincias en tanto llegaban los demás recursos. Para atraer la confianza de los contribuyentes, se hipotecaría la mitad de los fondos del empréstito externo que fueran llegando; en caso de que éste no se concretara, se crearía una contribución directa para amortizar aquella deuda⁴. Llama la atención que el ministro de Hacienda del nuevo gobierno propusiera medidas semejantes a las sugeridas por Iturbide y que tanto se habían criticado; hecho que parece exonerar al exemperador al mostrar que, en efecto, no había otro camino.

El Congreso se resistió a autorizar el préstamo. En su lugar dispuso que fuera voluntario y se ofreciera como garantía la décima parte de los ingresos de la aduana de la Ciudad de México. Asimismo, autorizó la venta inmediata de los bienes del suprimido Tribunal de la Inquisición, de la Cofradía de San Pedro Mártir y de la testamentaría de Vergara, así como de las existencias del estanco del tabaco. Los resultados, como de rutina, fueron sumamente modestos. Entre abril y septiembre de 1823 la solicitud de préstamo produjo sólo 52,357 pesos. La venta de bienes nacionales fue un fracaso debido a la crónica falta de capitales. De manera paralela se llevó a cabo una política de austeridad que consistió en la reducción de una tercera parte de los salarios de los empleados y oficiales del ejército, medida que tuvo cierto éxito debido a que al menos en un primer momento buena parte de la oficialidad accedió al descuento. No obstante, sería difícil conservar este recorte durante un tiempo prolongado. Hay que recordar que el ejército había resistido sistemáticamente los descuentos realizados durante el primer semestre de 1822. Si aceptaron la reducción del año siguiente debió haber sido por la influencia de los jefes que protagonizaron la revuelta contra Iturbide y por la creencia de que se trataba de una medida temporal. De cualquier modo los recursos

⁴ *Memoria provisional presentada al soberano congreso por el Ministerio de Hacienda* [a cargo de Francisco Arrillaga], en 2 de junio de 1823, México, Imprenta nacional del Supremo Gobierno, en Palacio, 1823.

que obtuvo el erario permitieron cubrir los gastos más elementales sólo hasta el mes de septiembre, cuando se instaló el segundo Congreso Constituyente⁵.

Es probable que una razón más para que los gobiernos provinciales se negaran a enviar recursos a la administración central fuera la ausencia de un sistema de Hacienda consensuado y con validez para todo el territorio nacional. Amparados en este vacío retenían sus recursos en espera de que el órgano legislativo diseñara el nuevo esquema hacendario. Sin embargo, la resistencia a aceptar más impuestos, la falta de información y la dedicación de su tiempo a otros asuntos impedía a los legisladores cumplir con esa encomienda. De ahí que se limitaran a expedir medidas parciales y perentorias que no resolvían el problema de fondo.

Quizá con el fin de ganarse la voluntad de los gobiernos provinciales y convencerlos de cobrar y enviar los ingresos que en teoría pertenecían al gobierno central, el segundo Congreso Constituyente propuso crear una contribución directa equivalente a tres días de la renta anual de todos los habitantes, hombres y mujeres, que tuvieran entre 18 y 60 años de edad. Dicha gabela sería recaudada por los ayuntamientos, que se quedarían con el 5%, y sería usufructuada por los gobiernos provinciales, los cuales decidirían el mejor modo de cobrarla; así como la base que se gravaría. El proyecto encontró la oposición de los diputados que creían que se trataba de una simple capitación y por tanto contraria al principio de proporcionalidad; además, agregó José Ignacio Espinosa, diputado por la provincia de México, era poco probable que rindiera los frutos esperados toda vez que podía ser evadida fácilmente. José María Fagoaga, quien representaba a la misma provincia, expresó su aprobación al gravamen en virtud de su obvia necesidad, no obstante, subrayó que no había claridad sobre cómo se gastarían los ingresos. Se quejó que en año y medio no se hubieran podido reunir los informes necesarios para estimar con precisión los ingresos y egresos de la Hacienda nacional. Asimismo, juzgaba excesivo el gasto gubernamental, en especial el empleado para el sostenimiento del ejército. Calificaba escandaloso que hubiera un oficial por cada ocho soldados. Otros, como el diputado Miguel Muñoz, también de la provincia de México, estaban de acuerdo con el impuesto pero creían que debía hacerse progresivo y eximir de su pago a quie-

⁵ Congreso convocante: sesión del 1º de abril de 1823, *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 2, p. 181. Bocanegra, *Memorias para la historia*, pp. 202, 215, 231 y 232. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 6.

nes ganaran menos de 100 pesos anuales. El hecho es que a fin de cuentas el proyecto se aprobó, no tanto porque se juzgara acorde con los principios liberales, sino por las carencias del erario⁶.

La disposición anterior se sumó a la serie de fracasos debido a la falta de estadísticas, pero sobre todo a la oposición de las élites provinciales. Sólo se recaudó alrededor de una centésima parte de la suma proyectada. Parecía misión imposible crear un sistema de Hacienda nacional que otorgara fuentes de ingreso ordinarias a la administración central. Por consiguiente, se concedía poca o ninguna legitimidad al gobierno general para exigir impuestos a los contribuyentes⁷.

Debido a los magros resultados de la contribución directa y al futuro nada promisorio que encaraba la Hacienda pública, el Congreso retomó la fallida iniciativa de contratar deuda en el extranjero. Para tal efecto se ratificó la anuencia al poder ejecutivo para endeudarse hasta por ocho millones de pesos. Como el Ejecutivo nacional sabía que la cantidad aprobada era insuficiente para satisfacer los ingentes gastos, solicitó al Congreso que la licencia fuera para veinte millones, petición atendida favorablemente. Para tal efecto renovó las credenciales de Francisco Borja Migoni, quien aún residía en Londres, para que buscara los recursos demandados. Para ese momento había varias casas comerciales inglesas interesadas en proporcionar los recursos que el erario mexicano requería. Algunas de ellas enviaron a sus agentes para presentar sus ofertas. Por ejemplo, la casa londinense de Thomas Kinder Jr., a través de su agente en México Robert P. Staples, ofreció un préstamo de un millón de libras esterlinas a un 5% de interés, aunque el gobierno mexicano sólo recibiría el 57,24% del monto contratado. El ofrecimiento fue considerado demasiado oneroso y se ignoró. Luego de complicadas y oscuras negociaciones entabladas por Borja Migoni en Londres, en febrero de 1824 se contrató un empréstito por 16 millones de pesos con B. A. Goldschmidt y Compañía. Los primeros fondos recibidos se emplearon en la compra de armas y barcos en Europa⁸.

⁶ Zavala, *Ensayo histórico*, t. 1, pp. 185-187. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 2. *Vid.* Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 53-54. *Vid.* Macune, *El estado de México*, pp. 63-64.

⁷ Zavala, *Ensayo histórico*, pp. 185-187. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 2.

⁸ Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 215. Rodríguez O., “Los primeros empréstitos mexicanos”, pp. 60-65.

Mientras tanto, los legisladores apremiaban al Ministerio de Hacienda para que reuniera y enviara toda la información pertinente que les permitiera trabajar en la elaboración del nuevo sistema de Hacienda. Sin embargo, no fue posible cumplir con esta demanda porque la mayoría de los gobiernos provinciales se abstuvo de remitir los datos requeridos. Quizá estaban temerosos de perder las facultades en materia hacendaria que *de facto* estaban ejerciendo, así como las que les concedía la Constitución de Cádiz. Esta actitud reticente impidió, incluso, que el ministro de Hacienda pudiera formar debidamente su *Memoria* de 1823. En noviembre de ese año Arrillaga se quejó de que no había podido reunir información de todo el territorio nacional a pesar de “los muy estrechos y repetidos apercibimientos” que había hecho a los gobiernos y funcionarios provinciales. De igual modo, lamentaba la falta de muchos reportes hacendarios de distintas partes del territorio desde 1810 que no había manera de conseguir. En sus palabras: “Medidas comunes ni amenazas no alcanzan para desarraigar la inveterada indolencia y culpable apatía de algunos empleados; menester son otras que les sean sensibles y que rediman a la Hacienda pública, de su inútil o perjudicial gravamen”⁹.

En su *Memoria* el ministro apuntó un ingreso líquido de 4 654 275 pesos provenientes en su mayor parte de las alcabalas, derechos marítimos y del estanco del tabaco. De dicha suma 436,350 provenían de préstamos y donativos correspondientes al 6,5% (cuadro III.1). La Casa de Moneda, que en el pasado había proporcionado ingresos significativos a la Real Hacienda novohispana, no suministró ni un peso, por el contrario, se le tuvieron que transferir 21,835 pesos para echarla a andar luego de que quedó descapitalizada durante los últimos meses del gobierno de Iturbide. En el renglón de los egresos, los gastos militares absorbieron 2 161 091 pesos, es decir, el 57% del total (cuadro III.1)¹⁰.

Este “estado aproximado” de los ingresos y egresos correspondía a los meses de abril a septiembre; sin embargo, como no todas las tesorerías provinciales enviaron información completa del periodo, no reflejaba la recaudación real del territorio nacional. Por otro lado, vale la pena resaltar que el registro de los ingresos no significa que entraran efectivamente a las arcas del gobierno general. Se trata más bien de informes financieros que enviaron las intendencias de las diputaciones provinciales sobre la recaudación en su territorio y la

⁹ *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, pp. 1-7.

¹⁰ *Ídem.*

Cuadro III.1

Ingresos de la Hacienda pública nacional correspondientes al periodo abril-septiembre de 1823

<i>Rubro</i>	<i>Monto</i>	<i>Rubro</i>	<i>Monto</i>	<i>Rubro</i>	<i>Monto</i>
Alcabalas terrestres	1 258 234	Contribución directa	25,982	Cambio de plata	1,033
Derechos marítimos	971,345	Correo	23,415	Medio real de Ministros y hospital	765
Tabaco	925,582	Diezmos Eclesiásticos	16,836	Venta de efectos	681
Préstamos	271,553	Derecho Auxiliar	15,932	Oficios vendibles	633
Suplementos	189,076	Bulas	8,687	Mesadas eclesiásticas	576
Depósitos	155,578	Papel sellado	7,755	Anualidades eclesiásticas	432
Derecho de plata y oro	134,332	Diversos Ramos	6,459	Alcances de cuentas	429
Adelanto del préstamo de 20 millones	88,009	Ramo de Nieve	5,365	Media anata secular	374
Pulques	77,386	Vino Mescal	5,141	Reintegros	299
Derechos de extranjería y tonelaje	62,900	Ramo de Gallos	4,681	Aprovechamientos	154
Venta de tierras y escombros de la Casa de Moneda	60,435	Bienes de Inquisición	4,428	Fletes de mar	121
Novenos	56,066	Pulperías	4,277	Licencias	42
Hacienda en común	54,426	Vacantes mayores y Menores	3,942	Emolumentos de oficina	19
Contribución forzada	49,167	Contribución para Viudas	3,691	Arsenal	12
Lotería	27,950	Comisos	3,177	Emolumentos de oficina	19
Donativo	27,621	Bienes de comunidad	2,492	Arsenal	12
Aguardiente de caña	27,153	Derechos de ensaye	1,625		
Salinas	26,144	Bienes mostrencos	1,479		

INGRESOS TOTALES* 4 654 275

EGRESOS 3 823 590

EXCEDENTE 830, 685

*Los ingresos incluyen tanto los de carácter ordinario como los extraordinarios.

Fuente: *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 7.

Cuadro III.2

Relación de gastos en pesos realizados por la Hacienda pública nacional correspondiente a los meses de abril a septiembre de 1823.

<i>Rubro</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Gasto militar	2 161 091	57
Buenas cuentas	589,447	15
Envíos a tesorerías provinciales	432,124	11
Sueldos de Hacienda y Justicia	216,893	6
Presidios y gastos de Apaches	119,850	3
Gastos extraordinarios de Hacienda y Guerra	69,036	2
Gastos generales de Hacienda	49,000	1
Sínodos y Misiones	29,347	1
Hospitales	41,915	1
Pensiones	21,504	0,6
Réditos de consolidación	333	0,009
Pago por cuenta de dietas de los diputados	23,056	0,6
Sueldos de la Secretaría del Congreso	3,233	0,08
Gastos de secretaría del Congreso y de la oficina de Redacción	4,284	0,1
Casa de Moneda	21,835	0,6
Almacenes	565	0,01
Inválidos	19,830	0,5
Montepío Militar	20,199	0,5
Montepío de cirujanos	48	0,001
TOTAL	3 823 590	100

Fuente: *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 7.

forma en que la emplearon; es decir, que existía una descentralización hacendaria que limitaba la capacidad de las autoridades federales para administrar las rentas de la nación. Los gastos militares de los cuerpos provinciales se cubrían localmente sin que mediara necesariamente una orden expresa del Ministerio de Hacienda. Estas decisiones recaían sobre las autoridades provinciales y militares de cada jurisdicción. El gobierno central únicamente disponía de los recursos de la aduana de la Ciudad de México que, según la

Memoria de Arrillaga, eran aproximadamente 1 150 430 pesos, equivalentes a un tercera parte de los ingresos totales; así como los de la aduana del puerto de Veracruz. La mayoría de las tesorerías provinciales no sólo retenía todos sus ingresos, sino que algunas de ellas exigían recursos de la Ciudad de México para pagar las tropas acantonadas en sus territorios, suma que en el semestre reportado fue de 432,124 pesos (cuadro III.2)¹¹.

La reorganización administrativa

Arrillaga decidió encarar el asunto de la desorganización administrativa y la falta de control de las oficinas centrales sobre las provinciales que afectaban tanto la recaudación fiscal como el flujo de información. Para solucionar el problema, el ministro advirtió que

[...] sin una tesorería general que reúna el conocimiento y la disposición de todos los caudales, consignados al erario público, no podremos cimentar el orden, la cuenta y razón, las mejoras ni la economía necesaria en la Hacienda pública. Sea cual fuese el sistema político que nos rija, ha de haber contribuciones y gastos generales, que deben reconocer por caja matriz a la expresada tesorería, como sucede en todas las naciones civilizadas, inclusive los Estados Unidos del Norte de esta América¹². No debe haber renta alguna nacional sea cual sea su organización particular, que no dependa inmediatamente en sus ingresos y egresos de la tesorería general, ni que deje de presentarle sus cuentas, para que se refundan en la general de ella, que ha de abrazar absolutamente todas las de la administración de Hacienda.

¹¹ *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 2. A la cantidad que ofrece Alfonso Maniau en el cuadro III.1, se restaron las existencias que recibió la Aduana de México correspondientes al mes de marzo de 1823, así como los rubros de Casa de Moneda, buenas cuentas y otras tesorerías debido a que según el estado general núm. 7 resultaron deficitarios y no generaron ningún ingreso que cuantificar en dicho resumen general. Véase el cuadro de ingresos generales.

¹² Es verdad que el sistema hacendario norteamericano tenía una administración central, pero era mucho más débil de la que resultaría en México con el pacto federal de 1824. La diferencia entre un país y otro residía en que el gobierno federal del vecino país del norte disponía de recursos que no tenía el de México: por ejemplo, la venta de tierras, el control del sistema monetario y financieros, así como ingresos arancelarios más abundantes y estables. Sylla, “The United States”.

Las tesorerías y pagadurías de provincia y de ejército dependerán así mismo de la tesorería general con la cual se entenderán sobre todas sus operaciones rindiendo a ella sus cuentas¹³.

La dificultad era que la adopción del federalismo, pero sobre todo los intereses provinciales tendían precisamente a lo contrario, a saber, la preservación de la fragmentación fiscal del territorio y al debilitamiento financiero del gobierno general.

La convicción de que el desorden administrativo de la Hacienda era uno de los obstáculos para el funcionamiento del gobierno central era compartida por varios integrantes del Congreso Constituyente. Al menos eso hace presumir el hecho de que la Comisión de Hacienda tomara la decisión de ocuparse del asunto¹⁴. Dicho comité propuso la creación de una sección central que reuniera la información en un departamento de cuenta y razón, que a su vez se dividiría en secciones para cada uno de los ramos de las rentas principales. En consecuencia, se extinguirían las direcciones y contadurías generales de aduanas, de tabaco y pólvora, lotería, montes píos, tesorerías generales y el tribunal de cuentas. Asimismo, las administraciones de correos de la Ciudad de México y Veracruz, que dependían del Ministerio de Relaciones, pasarían al Ministerio de Hacienda. La sección central debería recibir también la información que enviaran las comisarías regionales, la Comisaría Central de Guerra y Marina, así como la Tesorería General de Ejército y Hacienda, que adoptaría el nombre de Tesorería General de la Federación, para que formara la cuenta de gastos generales y los presupuestos anuales que el ministerio sometería a la consideración del Congreso. Como concentradora de todas las rentas, ya fuera en metálico o en documentos, la tesorería reformada sólo podría erogar los gastos autorizados por el Congreso en el presupuesto anual o que decretara posteriormente; o bien que solicitara el Ministerio de Hacienda, en cuyo caso debía dejar constancia clara por escrito para deslindar la responsabilidad del titular de la tesorería.

¹³ *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente ...*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 7.

¹⁴ La Comisión de Hacienda estaba formada por los diputados Rafael Mangino, de Puebla; Francisco García, de Zacatecas; José Mariano Marín, de Puebla; Francisco Lombardo y Bernardo González y Angulo de México, así como por otro de apellido Sierra. *Dictamen sobre varias medidas relativas a la organización de la Hacienda pública presentado por la Comisión de este ramo al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio, 1824.

Asimismo, cuidaría que las comisarías generales ubicadas en los estados no hicieran ningún gasto sin su autorización¹⁵.

La revisión y la glosa de las cuentas estarían a cargo de un órgano autónomo del Ministerio de Hacienda para garantizar su eficiencia e imparcialidad. Con este fin se crearía una contaduría mayor compuesta por tres congresistas elegidos por la Cámara de Diputados, la cual también sería responsable de revisar el presupuesto y la memoria anual del ministro de Hacienda. Dicha dependencia se dividiría en una sección de Hacienda y otra de crédito público, al frente de las cuales estarían dos contadores mayores designados por la misma cámara¹⁶. En estos términos los diputados aprobaron la iniciativa de ley.

Tal parece que las propuestas de Arrillaga no tuvieron el efecto deseado. Llama la atención que no haya un informe financiero del resto de su periodo, es decir, de octubre de 1823 a mayo del siguiente año, cuando fue remplazado por el veracruzano José Ignacio Esteva. Las discusiones durante esos meses, tanto de la constitución de la república como de la división de rentas entre las provincias y la administración central, generaron un estado de incertidumbre e indefinición que fue aprovechado por los gobiernos provinciales, algunos de los cuales se declararon estados soberanos, para ratificar el control total de sus asuntos internos en tanto no se consensara la estructura constitucional y hacendaria de la nueva forma de gobierno. En consecuencia, durante 1824 Arrillaga y luego Esteva tuvieron muy poco que informar. Tal parece que durante los últimos meses de su ministerio, Arrillaga contó con los ingresos de la venta de tabaco a particulares, así como con un adelanto que proporcionó Richards a cuenta del préstamo inglés que acababa de concretarse¹⁷. No sabemos a cuánto ascendió la recaudación entre octubre de 1823 y mayo de 1824; no obstante, es probable que la indefinición institucional motivara una reducción respecto al periodo de abril a septiembre de 1823.

Según el testimonio de Esteva, en mayo de 1824 recibió la Hacienda pública:

¹⁵ *Dictamen sobre varias medidas relativas a la organización de la Hacienda pública presentado por la Comisión de este ramo al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio, 1824.

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ José Ignacio Esteva, *Manifiesto de la Administración y progresos de los ramos de la Hacienda federal mexicana desde agosto de 1824 a diciembre de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1827, p. 6.

[...] casi ecsánime [*sic*], su administración perdida y el Ministerio en esqueleto [...]. El ejército reclamaba alcances cuantioso: los empleados, atrasos considerables: lo mismo los hospitales militares: los prestamistas, el reintegro de sus caudales: los cosecheros, el pago de sus tabacos: los manilos el de su conducta de plata: los salitreros, el valor de su salitre: la benemérita guarnición de Veracruz sus raciones de campaña y otros muchos acreedores de preferencia [...] ¹⁸.

En contrapartida, el único recurso disponible era el préstamo de B. A. Goldsmith, puesto que los ingresos ordinarios prácticamente habían dejado de cobrarse o de fluir hacia las arcas del erario. La Casa de Moneda de la Ciudad de México estaba totalmente saqueada. Según Esteva, del 27 de septiembre de 1821 al 31 de marzo de 1823 la ceca había entregado a los sucesivos gobiernos la suma de 1 999 392 pesos. Después de esta fecha dejó de ser fuente de recursos para convertirse en una carga para la Hacienda nacional. Los mineros dejaron de enviar su plata, temerosos de perderla; cuando lo hacían recibían su moneda con mucha demora. En consecuencia, los escasos ingresos de la institución no alcanzaban ni para pagar a sus empleados. Durante el primer semestre de 1824 el déficit de la otrora boyante institución era de 68,295 pesos, de los cuales 30,080 correspondían a salarios caídos ¹⁹.

En suma, el periodo de organización de la estructura constitucional de la novel república supuso una suspensión casi total de la política recaudatoria central. No hay informes financieros de los últimos tres meses de 1823 ni de 1824, aunque tal parece que durante este último año el gobierno provisional dependió casi exclusivamente de los recursos del préstamo inglés. No obstante, persistía la idea de que era una situación pasajera. Una vez que se concluyera el arreglo de la Hacienda pública y la constitución federal comenzara a operar, se acabarían los males del país.

Federalismo o centralismo: una perspectiva desde la Hacienda pública

Una de las grandes debilidades del gobierno de Iturbide fue el escaso control que, a su pesar, ejerció sobre la mayor parte del territorio nacional. Los grupos de interés regionales que se habían articulado o fortalecido en las décadas anteriores no estaban dispuestos a dejar en manos de un gobierno central las

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 13-14.

decisiones sobre sus provincias. De hecho, durante el imperio continuaron pugnando por aumentar e institucionalizar la autonomía obtenida. En septiembre de 1821 sólo ocho intendencias tenían diputaciones provinciales, si bien ya estaban autorizadas otras seis. Para marzo del siguiente año, cuando abrió sesiones el primer Congreso Constituyente, ya estaban en funciones 19, aunque una de ellas, la de Nuevo México, aún no tenía el reconocimiento formal de las autoridades centrales. A fines de 1822, en las postrimerías del Imperio, existían 23 diputaciones, que servirían de base a los primeros estados de la federación. Como se señaló, una de las razones del éxito del Plan de Casa Mata y la consecuente abdicación de Iturbide fue precisamente la participación de grupos económicos y políticos con tendencias autonomistas que vieron en el plan la posibilidad de concretar sus aspiraciones²⁰.

El fin del imperio renovó el optimismo acerca del futuro de la nueva nación. Buena parte de la clase política creía que este régimen había sido un lamentable accidente que retrasó temporalmente el desarrollo del país, pero con la adopción de un gobierno republicano y federal se podría retomar la senda del progreso a que estaba llamada la joven nación. Los apologistas del federalismo le atribuían una variedad de virtudes y expresaban una fe ciega en que su establecimiento acarrearía felices resultados para el país. Como evidencia aludían el desarrollo económico alcanzado por Estados Unidos de América, el cual, aseguraban, se debía sobre todo a “la excelencia de su gobierno”. En un derroche de optimismo vaticinaban que el éxito estaba asegurado debido a que los recursos naturales con que contaba la naciente república eran infinitamente mayores a los que poseía el vecino del norte. Esta inmensa y variada riqueza no podía ser explotada y administrada por un gobierno central por más activo y vigilante que fuera, el cual no podría equiparar su eficiencia a la que nacería del “celo de los gobiernos provinciales, quienes a los conocimientos estadísticos de los territorios reunirán el de los individuos que sean más a propósito para la dirección de tantos establecimientos como se necesiten para el fomento de la producción del país más rico del universo”²¹. Para quienes así pensaban, era una verdad irrefutable que sólo los gobiernos locales poseían la información práctica de sus territorios para crear los proyectos y leyes destinadas al fomento de la economía y a prevenir los males potenciales. Sólo a ellos correspondía la decisión de

²⁰ Vid. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 60.

²¹ “Sobre las ventajas del gobierno federado”, *El Federalista*, núm. 3, 1º de julio de 1823, pp. 9-10.

establecer casas de moneda en sus territorios para acuñar los metales o de habilitar sus puertos para el comercio, por ejemplo²².

Algunos federalistas concedían que dicho modelo constitucional supondría un incremento del número de empleados públicos y de recursos para cubrir sus salarios. No obstante, esta carga sería cubierta sin problemas por las ventajas del sistema, cuya administración pública se ejercería con mayor “eficacia, interés, economía y conocimiento”, debido a que los empleados serían nativos del lugar. De esta manera quedaría “destruida la bárbara costumbre de mandar ignorantes, avaros e inmorales a llenar destinos que ni merecen ni conocen”, pues es un principio general que un “inquilino gobierna mejor su casa de lo que lo haría un extraño”²³.

Los partidarios del federalismo presumían que con su adopción se podría dar forma a un modelo fiscal en el cual las cargas tributarias cayeran

²² En un artículo periodístico se sostenía que era casi imposible que a México, que tenía un territorio tan extenso y un alto nivel comercial y productivo, conviniera la uniformidad normativa. Bastaba con que las leyes “fundamentales y orgánicas de la federación sean comprensivas a todos los estados, para que la máquina política rijan con movimiento ordenado; y cada estado en particular proveerá a su conservación por leyes adecuadas que no pugnen con las generales”. “Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación”, *El Federalista*, núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23. “Observaciones sobre el artículo comunicado por el Dr. Infante”, *El Federalista*, núm. 12, 1º de agosto de 1823, pp. 46-47. Por su parte, centralistas como el mencionado Joaquín Infante, creían que no eran necesarios los gobiernos provinciales para el desarrollo de las regiones. Bastaría con que se formaran sociedades económicas y filantrópicas encargadas de estudiar los recursos naturales; proponer y ejecutar la mejor forma de aprovecharlos. El cuidado de la equidad y proporcionalidad en las cargas fiscales estaría a cargo de las municipalidades, quienes periódicamente rendirían cuentas al gobierno central, el cual también estaría distante como un gobierno provincial. La apertura de puertos no era incompatible con el centralismo, pues se conseguiría en la medida que las ideas liberales de propagaran: “en una palabra, todo esto es indiferente a la federación o al centralismo. “Artículo comunicado firmado por Joaquín Infante”, *El Federalista*, núms. 9 y 10, del 22 y 25 de julio de 1823, pp. 35, 36 y 39. En 1826 se publicó un extenso artículo en el que se argumentaban más ampliamente las ideas en torno a las virtudes del federalismo. “Demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la república mexicana”, *El Águila Mejicana*, núms. 31, pp. 1-2; 32, pp. 2-3; 33, p. 1; y 34, pp. 1-2. año IV, 31 de mayo, 1º, 2 y 3 de junio de 1826.

²³ Respecto al asunto de la distribución de los empleos de orden general, en un artículo de *El Federalista* se sugería separarse de la constitución de los Estados Unidos de América, pues si este documento daba lugar a “algunos vicios e inconvenientes en esta línea, el pueblo mexicano lo puede corregir por disposiciones preventivas de toda arbitrariedad en la nominación de funcionarios”. *Vid.* “Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación”, *El Federalista*, núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23.

sobre los contribuyentes de manera proporcional. Una vez que las legislaturas estatales estimaran las necesidades administrativas que requerían ser satisfechas, se estipularía la carga fiscal en función del total de la población, el tipo y monto de las actividades económicas, así como de la extensión de cada territorio. Los ingresos generados se revertirían en utilidad de la misma provincia y no en la de “una gran capital, que atrae a sí el suave nutritivo de los miembros del cuerpo político”²⁴. Suponían que habría un estrecho control local sobre el ejercicio del gasto y “la mala administración de los empleados de Hacienda ser[ía] descubierta y castigada, teniendo cada uno de ellos un fiscal inmediato que incesantemente observe sus operaciones”²⁵. De este modo, la usual reticencia de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones sería atenuada, debido a que tendrían los medios para constatar de manera tangible los beneficios derivados de sus impuestos.

La mayoría de los federalistas aceptaba la obligación de las provincias a contribuir con un contingente para el sostén de las fuerzas armadas, de la administración general y del cuerpo diplomático cuyo costo sería determinado por el Congreso General. La carga tributaria asignada a cada provincia debía guardar la proporcionalidad y evitar la “desigualdad monstruosa que hasta aquí se observa”. Su propuesta hacendaria estaba encaminada a conseguir una tributación equitativa entre las provincias y acabar con la injusticia de que unas pocas, usualmente las más inmediatas a la capital del país como las de México y Veracruz, soportaran casi todo el peso de la administración pública. Desde el punto de vista de los simpatizantes del federalismo, un gobierno centralista no podría responder a las peculiaridades de cada provincia debido a que las decisiones quedarían en manos de un puñado de hombres²⁶.

²⁴ “Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación”, *El Federalista*, núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23.

²⁵ “Sobre las ventajas del gobierno federado”, *El Federalista*, núm. 3, 1º de julio de 1823, pp. 9-10. Demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la república mexicana”, *El Águila Mejicana*, núms. 31, pp. 1-2; 32, pp. 2-3; 33, p. 1; y 34, pp. 1-2, año iv, 31 de mayo, 1º, 2 y 3 de junio de 1826.

²⁶ En el citado documento periodístico se decía que las provincias federalistas “saben muy bien que esta contribución (el contingente) es necesaria e inevitable para el sostén de la fuerza de línea, para la marina nacional, funcionarios de jerarquía general, orden diplomático, etc. Pero saben también que cada sección contribuirá en proporción a su riqueza pública, o de sus medios naturales, con aquella claridad y exactitud que no vemos por lo común en los gobiernos centrales, cuyo desorden y oscuridad en este negocio está al arbitrio de la buena o mala fe de un puñado de interesados”. *Ídem*.

Los políticos y publicistas federalistas también creían que la representación nacional sería la responsable de preservar la necesaria y recíproca armonía entre los estados de la federación, cuando sus intereses resultaran opuestos. Tenían claro que conflictos de esta índole podrían surgir debido a la desigualdad de recursos que había entre las futuras entidades, consecuencia del “estado de atraso en que tuvo a los pueblos la opresión española”²⁷.

En contrapartida, los argumentos financieros de los detractores del sistema federal giraron en torno a la premisa de que su adopción resultaría demasiado costosa. Carlos María de Bustamante y José Ignacio Espinosa de los Monteros, representantes de la provincia de México, insistieron que la pobreza del erario haría impracticable el federalismo toda vez que no habría recursos suficientes para cubrir los gastos de las burocracias y órganos de representación estatales que tendrían que crearse. Por otro lado, la excesiva libertad que gozarían los gobiernos provinciales para el manejo de sus asuntos impediría llevar a cabo una acción concertada para repeler con éxito una eventual intervención extranjera. Sería muy difícil constituir y financiar un ejército fuerte para cumplir con dicha tarea. Para fundar su preocupación citaron los problemas de George Washington durante la Revolución americana para lograr una acción concertada en contra de Inglaterra, y el entonces reciente y complicado experimento federal de Colombia²⁸. Como es bastante sabido, al final se impusieron los partidarios del federalismo, aunque las disputas en torno a otros aspectos relevantes continuaron.

La iniciativa para conceder al Congreso General la potestad de imponer contribuciones en todo el territorio nacional causó una reacción de rechazo entre los federalistas. El legislador yucateco Manuel Crescencio Rejón advirtió que tal disposición constituía una violación a los derechos de los estados; por su parte, Bernardo González Angulo, representante de la Capitanía General del Sur, juzgó inaceptable que los ciudadanos quedaran sometidos tanto a las imposiciones estatales como a las del Congreso General, hecho que desde su

²⁷ Un diputado llamaba la atención sobre las tensiones que había entre Puebla y Veracruz por “hallarse en contradicción los intereses de ambos estados bajo un sistema franco de libertad”. *Vid.* “Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación”, *El Federalista*, núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23.

²⁸ *El Águila Mexicana* vol. 1, núms. 234, 235 y 247; 4, 5 y 17 de diciembre de 1823. En 1821, con la Constitución de Cúcuta, se había constituido la República de Colombia que incluía los actuales países de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. No obstante, para 1823 eran bastante conocidas las diferencias entre las partes que le dieron forma a esa república federal y que a la postre la llevaron a su disolución. Liévano Aguirre, *Los grandes conflictos*.

perspectiva atentaba contra la libertad de los individuos mismos. González Angulo opinaba que el gobierno central podía sustentarse sólo con los ingresos del estanco del tabaco y los aranceles marítimos. En respuesta, quienes defendían el derecho del Congreso a imponer contribuciones, como Servando Teresa de Mier y Juan de Dios Cañedo, representantes de Nuevo León y Jalisco respectivamente, aclararon que la propuesta consideraba que esta facultad sólo se ejercería en casos excepcionales, como una invasión extranjera; es decir, en condiciones normales los estados conservarían intacta dicha facultad. Una vez hecha esta aclaración el punto fue aprobado sin mayores objeciones²⁹.

El artículo 13 del Acta Constitutiva en su apartado IX facultó al poder legislativo “Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo”. Este enunciado fue incluido en el artículo 50, apartado 8º de la Constitución jurada el 5 de octubre de 1824. Según el debate que precedió a este mandato, la potestad del Congreso General para gravar a los ciudadanos era extensiva a todo el territorio nacional, pero en la Carta Magna nada se dijo sobre el carácter excepcional de su ejercicio. Este silencio y el hecho de que nunca se elaboró la respectiva ley secundaria motivaron disputas futuras entre el gobierno nacional y los estatales. Cada vez que el primero intentaba ejercer la prerrogativa, los segundos se oponían alegando que el acto era inconstitucional y tendía hacia la instauración de un centralismo. No reconocían el derecho constitucional del Congreso a imponer contribuciones ni siquiera en circunstancias excepcionales.

Bajo las anteriores premisas, una vez que se acordó la adopción del sistema federal, se discutieron y delimitaron las esferas jurisdiccionales de los estados y del gobierno central, es decir, el grado de autonomía y soberanía de que gozarían³⁰. Un aspecto especialmente polémico que motivó un intenso debate tanto en la prensa como en el Congreso Constituyente durante el primer semestre de 1824 fue la distribución de las rentas públicas. Luego de acordar cuáles serían las obligaciones administrativas y de gobierno de ambas potestades, los representantes debían proveer de medios a cada una para que

²⁹ *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, artículo 13, párrafo 9.

³⁰ Las discusiones en torno a la soberanía de los estados fueron sumamente acres y complicadas. No abundaremos en ellas aquí pues ya han sido estudiadas por otros autores. Hamnett, “Factores regionales”, p. 312 y ss. Sordo Cedeño, “El Congreso nacional”, pp. 115-154. Benson, “Fray Servando Teresa de Mier”, pp. 158-168. Olveda, “Jalisco: el pronunciamiento federalista”, pp. 189-214. Zuleta, “Raíces y razones”, pp. 155-188. Bellingeri, “Autonomismo”, pp. 103-110.

las financieras. Había un consenso más o menos amplio de que a la Hacienda pública nacional correspondía hacerse cargo de los gastos del poder ejecutivo federal y sus secretarías de Estado; del servicio exterior, a saber, legaciones, consulados, embajadas, misiones internacionales; de la Cámara de Diputados; de la de senadores y de la Suprema Corte de Justicia; así como de los gastos militares, tales como fortificaciones costeras y fronterizas, ejército permanente y marina nacional³¹. Las discrepancias giraron en torno a la definición de qué rentas gozaría el gobierno nacional y cuáles serían de los gobiernos estatales, aunque el debate de fondo era que esfera jurisdiccional tenía la primacía.

Como se deduce del dictamen de la Comisión de Hacienda del Congreso General que se ocupó del asunto, la primera propuesta de división de rentas respondía más a un criterio político que financiero. La premisa consistía en que los estados eran los herederos únicos y directos de todas las fuentes de recursos de la Hacienda pública. No obstante, como la recaudación y manejo de algunas de ellas ofrecían muchas dificultades si se dejaban en sus manos, consentirían en entregarlas al gobierno nacional. En palabras de la comisión, se trataba de aquellos rubros que

[...] por su misma naturaleza sólo pueden ser últimamente administradas por el gobierno general. La uniformidad que debe haber en la cuota de los derechos; los diversos intereses que podrían afectar si su imposición quedase al arbitrio de los estados, la unidad de acción que se requiere para hacer efectivo su cobro y recaudación, y la trascendencia que los diversos sistemas de administración deberían tener en la riqueza y tranquilidad públicas, son los principales caracteres que en la presente cuestión han de marcar la naturaleza de las rentas³².

El objetivo que se perseguía en primera instancia era la conservación de la armonía entre las partes de la federación, interpretada como la reducción de la injerencia del gobierno central en los asuntos regionales³³. A la luz de

³¹ “Nota política”, *El Águila Mejicana*, núm. 327, 7 de marzo de 1824, p. 3.

³² *Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda sobre clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824. Este proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados: sesión del 29 de mayo de 1824 de los debates de la Constitución de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

³³ En el texto redactado por la Comisión se afirma que “Nada importa tanto en la forma de gobierno, que felizmente hemos adoptado, como mantener la armonía que debe haber entre los poderes centrales y particulares. Esta armonía no podría existir si cualquier ramo de

estos principios, la comisión propuso dejar en manos de la administración central los derechos de importación y exportación que se cobraban en las aduanas marítimas y fronterizas. Argumentó que como las importaciones se consumían en todo el territorio nacional y los géneros que se entregaban a cambio pertenecían a cada uno de los estados que los producían, los aranceles se pagaban con los recursos de todos en proporción a su consumo y producción. En consecuencia, era justo que la federación administrara los ingresos arancelarios y se invirtieran en las necesidades comunes. En segundo lugar, se dijo que como se había concedido al Congreso General la facultad de regular el comercio, tanto interior como exterior, era necesario entregarle el instrumento para ejercerla, es decir, los aranceles. Finalmente, se adujo que de esa manera la federación podría conciliar los intereses divergentes de los estados y se evitarían conflictos entre ellos. No obstante, hay que hacer notar que aunque los ingresos arancelarios se entregarían al Ejecutivo federal, su uso como instrumento de política económica y comercial quedaría en manos del Congreso General, el cual también revisaría su manejo³⁴.

Se juzgó conveniente que los estancos, cuya preservación ya había sido acordada, también quedaran bajo el control de la federación. El del tabaco, el más importante, requería para su mayor eficiencia la restricción de la siembra de la hoja a una región preestablecida y la existencia de una política comercial uniforme en todo el territorio nacional. Empero, durante las discusiones se decidió dividir el estanco y dejar bajo potestad federal sólo la siembra y se entregó a los estados el monopolio de la manufactura y comercialización. Desde el punto de vista de la comisión, la renta de correos no tenía como fin esencial generar ingresos sino facilitar las comunicaciones a lo largo de todo el territorio nacional, por consiguiente también debía dejarse a la federación. Puesto que los billetes de lotería circulaban en todo el país, se sugirió que su manejo e ingresos también fueran de carácter federal. Igual estatus debían tener las salinas, toda vez que muchas de ellas estaban asentadas en tierras nacionales,

las instituciones estuviera organizado de manera que los poderes mencionados se rozaran y embarazaran en el desarrollo de sus facultades; y este embarazo sería indefectible, si los poderes centrales intervinieran en lo interior de los estados, del modo que lo requiere el manejo de tales rentas, la dirección y mantenimiento de tantos empleados que ocupan administración, y que en el caso deberían estar independientes de las autoridades locales". Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

³⁴ Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495. La propuesta de la Comisión fue respaldada en una "Nota política", publicada en *El Águila Mejicana*, núm. 327, 7 de marzo de 1824, p. 3

y aunque no fuera así, su importancia estratégica para la minería demandaba el control y uniformidad de su precio. La última fuente de recursos de la federación serían los bienes nacionales, pues su situación legal así lo indicaba³⁵.

Todos los demás rubros de ingresos, en la medida que no constituían una amenaza para la armonía entre ambas esferas jurisdiccionales, debían pasar a manos de los estados, a saber, las alcabalas, los derechos de plata y oro, las contribuciones directas, los novenos, los recursos de las vacantes, anualidades, mesadas, medias anatas, pulques, gallos y otras de menor importancia³⁶.

La disputa por el gasto

Una vez concluida la propuesta de división de rentas, la comisión, con la participación del ministro de Hacienda, se ocupó del presupuesto de gastos de la federación. De acuerdo con la información proporcionada por el ministerio, las erogaciones requeridas ascendían a 9 481 783 pesos, distribuidos como se muestra en el cuadro III.3.

El asunto estribaba en que los ingresos estimados de las rentas asignadas a la federación no cubrían los gastos presupuestados. De acuerdo con los datos ofrecidos por el ministro de Hacienda Francisco Arrillaga, las entradas apenas alcanzarían la suma de 5 640 500 pesos, es decir, el 60% de la suma requerida. Para resolver este desequilibrio la comisión, a instancias de Arrillaga, propuso la instauración de un derecho de internación del 15% sobre las importaciones, calculado sobre el precio de aforo tasado en la aduana de

³⁵ Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

³⁶ *Ídem*. En un artículo publicado en *El Águila* se sugirió entregar a la federación las rentas catedralicias, es decir, diezmos y novenos que se concentraban en las sedes episcopales. Con esta propuesta se buscaba evitar potenciales confrontaciones entre los estados debido a que no todos tenían cabeceras de obispados en sus territorios y, consecuentemente, la fiscalidad religiosa iba a parar a otra entidad donde estaba el asiento diocesano. En caso de que se optara por prorratear los ingresos diocesanos entre los dos o más estados sobre cuyo territorio estuviera asentada la demarcación episcopal, se abriría la puerta a una serie de desacuerdos y conflictos que podrían generar mucha inestabilidad política. Tampoco era viable crear nuevos obispados y reorganizar la territorialidad de los existentes para hacerlos coincidir con la de los estados, debido a que no reconocían autoridad al gobierno nacional para hacerlo y el Vaticano se rehusaba a aceptar la independencia nacional. No obstante, la propuesta no tuvo eco entre los miembros de la Comisión y al final optaron por dejar estas rentas en manos de los estados. “Nota política”, *El Águila Mejicana*, núm. 327, 7 de marzo de 1824, p. 3.

entrada, que sumado al 25% de importación ya vigente elevaría al 40% los derechos arancelarios. A cambio, dichos efectos extranjeros quedarían exentos del pago de las alcabalas interiores con la consecuente reducción en las entradas de los erarios estatales. Los recursos proyectados por el cobro del derecho de internación podrían ascender a 1 875 000 pesos; es decir, que aún quedaría un déficit de 1 966 283. Para cubrirlo se propuso la asignación de un contingente a los estados en proporción a sus recursos³⁷.

Cuadro III.3

Presupuesto de gastos de la federación realizado en 1824 (en pesos).

<i>Concepto</i>	<i>Cantidad requerida</i>	<i>Porcentaje</i>
Ejército Permanente y Marina	8 322 783	88,2
Dietas de 100 diputados (300 pesos a cada uno más gastos de oficina)	320,000	3,4
Pensionistas, jubilados, encomiendas y asignaciones.	264,000	3
Dietas de 34 Senadores (300 pesos a cada uno más gastos de oficina por 10 meses anuales)	120,000	1,3
Legaciones	100,000	1
Dietas de 15 miembros de la Gran Corte de Justicia (500 para el presidente y 400 para el resto más gastos de oficina)	75,000	0,8
Contaduría Mayor de Hacienda	50,000	0,5
Inválidos	47,000	0,5
Gastos de las tres secretarías de Estado (considerando justicia y relaciones como una sola)	30,000	0,4
Cajas Generales	30,000	0,3
Dirección General de Rentas (por establecerse)	35,000	0,3
Oficina de Crédito Público	20,000	0,2
Sueldos de los tres miembros del poder ejecutivo (2,000 pesos anuales a cada uno más gastos de oficina)	13,000	0,1
TOTAL 9 426 782.74		

Fuente: Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495.

³⁷ Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

La creación del derecho de internación fue objetada por algunos estados aduciendo que encarecería las importaciones y fomentaría el contrabando, pero sobre todo expresaron su malestar porque se les negaba la facultad de imponer gravámenes a los géneros extranjeros. De aprobarse semejante iniciativa, adujeron, corrían el riesgo de no reunir los recursos suficientes para cubrir sus gastos y el contingente que se pretendía imponerles. Asimismo, señalaron que podría darse el caso de que los efectos nacionales cargaran con un impuesto mayor al de las importaciones, toda vez que las primeras sí pagarían la alcabala en cada estado por el que circularan³⁸.

La comisión estaba plenamente consciente de que la asignación del contingente enfrentaría numerosas dificultades, producto de la “falta de estadística, no sólo regular, pero ni aún aproximada”. A pesar de ello no quedó más remedio que intentar una estimación del potencial tributario de cada estado a partir de la precaria información disponible sobre las contribuciones que cobraban, el producto de sus diezmos, el tipo de producciones, el estado de su agricultura, comercio, artes y minería, así como del impacto sufrido por la guerra³⁹. Con estas imprecisas variables se clasificó a los estados en cinco categorías, cada una con distinta cuota *per cápita*. La cantidad resultante se multiplicó por el número de habitantes y así se obtuvo la suma total por entidad. Una vez que la comisión realizó los complicados cálculos, se incorporó a la discusión un diputado por cada estado para hacer los ajustes necesarios, así como para velar por la proporcionalidad y equidad en la distribución, pero sobre todo para dotar de legitimidad al proyecto⁴⁰. De esta manera surgió la siguiente propuesta: los estados de la primera categoría pagarían 6 reales por habitante; los de la segunda, 4,5; los de la tercera, 3,5; los de la cuarta, 3; y los de la quinta, 2,5. El cuadro III.4 muestra las cuotas que pagaría cada uno.

³⁸ En ese momento la tasa alcabatoria era del 12%, pero según los objetores de la propuesta de la Comisión de Hacienda, podría duplicarse si una mercancía cruzaba más de un territorio fiscal. “Sesión del Congreso Constituyente del Estado de México del 3 de abril de 1824”, *El Águila Mexicana*, núm. 359, 7 de abril de 1824, p. 2.

³⁹ Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

⁴⁰ Originalmente, la Comisión había propuesto crear cinco categorías entre los estados, tomando en cuenta la información mencionada, y asignar a cada una de ellas una sola cuota. No obstante, esta iniciativa fue desechada y se prefirió asignar una cuota específica a cada entidad federativa. Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

Cuadro III.4

Contingente asignado a los estados según el proyecto de mayo de 1824.

<i>Estado</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Contingente (en pesos)</i>	<i>Porcentaje</i>
1ª Clase (6 reales por habitante)*			
México	1 300 000	975,000	31
2ª Clase (4.5 reales por habitante)			
Jalisco	650,000	365,625	12
Zacatecas	250,000	140,625	4
San Luis Potosí	180,000	101,250	3
Veracruz	174,000	97,875	3
3ª Clase (3.5 reales por habitante)			
Puebla	750,000	328,125	10
Oaxaca	600,000	262,500	8
Guanajuato	500,000	218,750	7
Michoacán	400,000	175,000	6
Querétaro	180,000	78,750	3
Tamaulipas	70,000	30,625	1
4ª Clase (3 reales por habitante)			
Estado del Norte	240,000	90,000	3
5ª Clase (2.5 reales por habitante)			
Yucatán	500,000	156,250	5
Estado de Occidente	170,000	53,125	2
Estado de Oriente	110,000	34,375	1
Tlaxcala	70,000	21,875	0,6
Tabasco	60,000	18,750	0,5
TOTAL 3 148 500			

*Un peso equivalía a ocho reales.

Fuente: *Dictamen de la Comisión de Hacienda*, Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, НРСМ, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495

Es de suma importancia subrayar que en el dictamen de la comisión se asumió que el contingente tendría un carácter temporal. En la medida que los ingresos ordinarios de la federación se incrementaran, pues así se presumía que ocurriría, se irían reduciendo las cuotas hasta su extinción. Como se reconoció que las sumas podrían estar erradas, se propuso que cuando los estados levantaran estadísticas confiables y las presentaran al Congreso General se

llevarían a cabo los ajustes pertinentes que podrían implicar la devolución de lo que hubieran entregado de más o el cobro si se hubiera pedido de menos. Las entidades entregarían su contingente en pagos quincenales o mensuales, según lo decidiera el gobierno nacional⁴¹.

La comisión juzgaba que se satisfacerían las necesidades del erario e incluso quedaría un excedente para hacer frente a los gastos extraordinarios que la defensa de la independencia podría requerir. Los ingresos estimados debían alcanzar la suma de 10 613 500 pesos distribuidos como se muestra en el cuadro III.5.

Cuadro III.5

Ingresos estimados para la Hacienda pública federal en 1824

<i>Concepto</i>	<i>Cantidad (en pesos)</i>	<i>Porcentaje</i>
Impuestos al comercio exterior	4 695 000	44
Contingente de los estados	3 148 500	30
Estanco del tabaco	2 500 000	24
Salinas	100,000	1
Renta de correos	60,000	0,5
Renta de loterías	50,000	0,4
Alcabala al tabaco	30,000	0,2
Renta de los territorios federales	30,000	0,2

Total 10 613 500

Presupuesto de egresos 9 481 783

Superávit para gastos extraordinarios 1 181 717

Fuente: *Dictamen de la Comisión de Hacienda*, Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495.

Como se observa, los tres pilares que debían sostener las finanzas federales eran los ingresos que gravaban el comercio exterior, cuya aportación alcanzaría el 44%⁴²; seguida por la del contingente que ascendería al 30%, y finalmente la de los ingresos del estanco y alcabala del tabaco que debía significar otro 24% (gráfico III.1). Evidentemente se trataba de fuentes sumamente

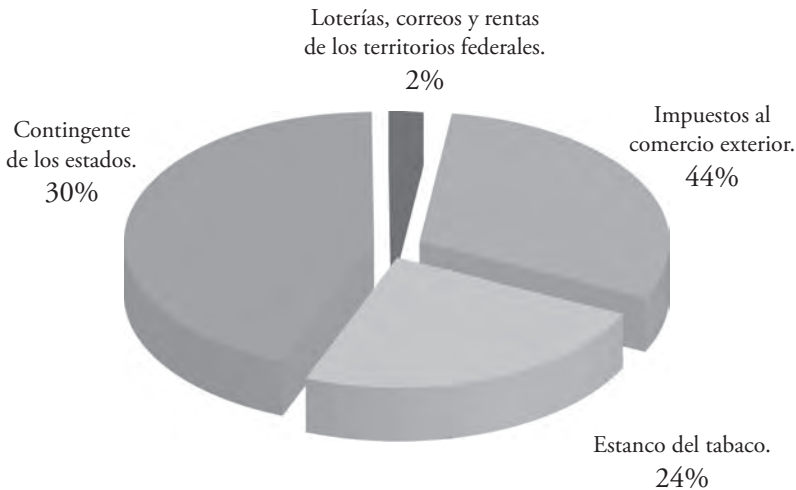
⁴¹ Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

⁴² El agregado de los derechos que gravaban las importaciones estaba constituido por los derechos de importación, incluyendo los de Yucatán, así como el de internación.

inestables cuyo control escapaba a la potestad del Ejecutivo nacional. La Hacienda pública quedó supeditada a los avatares del comercio internacional, así como a la voluntad de los estados para entregar el contingente, al igual que para comprar y pagar el tabaco que recibieran del estanco nacional. Asimismo, tendría que ajustarse a las decisiones del poder legislativo, en el que descansaba la facultad de aprobar cualquier cambio en materia hacendaria y comercial. A pesar de estos inconvenientes la decisión resultó favorable para la Hacienda central, pues legitimó su jurisdicción sobre las aduanas marítimas, cuestionada por algunos estados, y sobre las cuales de hecho no tenía control con la única excepción de Veracruz. Además, los estados entregarían una suma de dinero, que independientemente de su monto, significaba un ingreso adicional para el erario nacional toda vez que en los años anteriores inmediatos habían dejado de remitir recursos a la Ciudad de México.

Gráfico III.1

Composición de los ingresos estimados de la Hacienda pública federal en 1824.



Fuente: Cuadro III.5

Por su parte, los ingresos de las haciendas estatales dependerían fundamentalmente de las alcabalas cobradas a las mercancías nacionales, de los ingresos por la reventa de tabaco que comprarían a la federación y de la contribución directa decretada el 27 de junio de 1823 y que ya les pertenecía. Se estimó

que la suma de las rentas de todos los estados ascendería a 7 369 244 pesos divididos como se muestra en el cuadro III.6.

Cuadro III.6

Presupuesto de ingresos netos de las rentas de los estados.

<i>Rubro</i>	<i>Cantidad (en pesos)</i>	<i>Porcentaje</i>
Contribución directa decretada el 27 de junio de 1823	3 000 000	41
Alcabalas interiores a efectos nacionales	1 572 537	21
Por los tres reales por libra de tabaco comprada a la federación	1 500 000	20
Novenos	450,000	6
Derechos de plata y oro	360,000	5
Diezmos, vacantes mayores, medias anatas, mesadas etc.	170,000	2
Derecho sobre pulque	155,006	2
Papel sellado	130,000	2
Derechos de ensaye, gallos, pulperías, media anata secular, aguardiente y mezcal, tierras y aguas, bienes mostrencos, oficios vendibles, desagüe, penas de cámara etc.	31,701	1
TOTAL	7 369 244	100

Fuente: *Dictamen de la Comisión de Hacienda*, Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495.

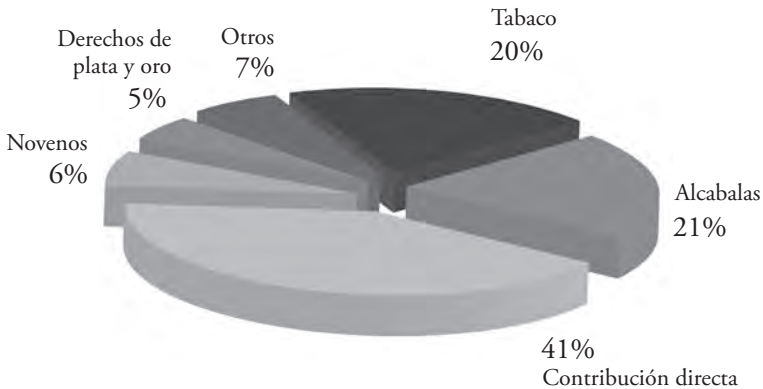
El monto nacional de las contribuciones directas, con excepción de los territorios federales, se calculó a partir del supuesto de que cada individuo entregaría dos pesos anuales y con una población económicamente activa de un millón y medio de individuos, aunque se creía que era mayor. Se consideró que los dos pesos correspondían al ingreso promedio *per cápita* de tres días de salario, tomando como un extremo los dos reales diarios que ganaban los jornaleros más miserables.

La comisión insistió en el carácter conservador de sus cifras señalando que en realidad esperaba que los ingresos fueran mucho mayores. Los recursos alcabalatorios se estimaron sobre el monto recaudado el año de 1823; sin embargo, como las transacciones comerciales estaban incrementándose la recaudación podría llegar al doble de la cantidad figurada. Los derechos de

oro y plata se computaron tomando como base una extracción de 12 000 000 de pesos, aunque debido a las halagüeñas expectativas en torno a la minería suponían que su producto fiscal también sería mayor. Se conjeturaba que los ingresos por la venta de tabaco podrían alcanzar los 2 400 000 pesos en el corto plazo o incluso más⁴³. El detalle era que estarían condicionados por la eficiencia del gobierno nacional para abastecer la hoja, y por la capacidad de ambas esferas de gobierno para contrarrestar el contrabando.

Gráfico III.2

Composición de los ingresos estimados para los estados.



Fuente: Cuadro III.6

Como se puede apreciar en el gráfico III.2, la esperanza descansaba en las contribuciones directas, que debían aportar el 41% de los ingresos estatales. Se estimó que las alcabalas, de larga existencia y más o menos aceptadas por la sociedad, proporcionarían otro 21%, mientras que el estanco del tabaco aportaría un 20%. Como ya se señaló, se esperaba que dichos ingresos no sólo fueran superiores a la cifra calculada sino que aumentaran gradualmente, al mismo tiempo que el contingente se iría extinguiendo. A juzgar por el tono del discurso de la comisión, no había razón para suponer que las cosas pudieran seguir otro rumbo. Como ha mostrado Ernest Sánchez Santiró, los gobiernos

⁴³ “Dictamen de la Comisión de Hacienda”, Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

estatales modificaron y adecuaron su estructura hacendaria de manera que no siempre coincidió con la proyección de los constituyentes de 1824⁴⁴.

Es evidente que la recaudación de los ingresos previstos para los estados también tenía un alto grado de incertidumbre, toda vez que las contribuciones directas eran de reciente creación y con pocas expectativas de éxito. Así había quedado de manifiesto hasta ese momento debido a la falta de información precisa y de los medios para adquirirla, pero sobre todo por la resistencia de los contribuyentes a este tipo de gravámenes. De ahí que el diputado jalisciense Juan José Romero reprochara a la comisión su intención de convertir las contribuciones directas en la columna vertebral de las rentas estatales cuando el gobierno nacional había fracasado en su intento por implantarlas. Recordó a sus colegas que el propio ministro de Hacienda había reconocido que la recaudación era imposible debido a que el pueblo aún no estaba preparado para consentir este tipo de gabelas⁴⁵.

El cuadro III.6 y el gráfico III.2 no reflejan las desiguales capacidades de recaudación entre los estados, aunque resulta sencillo de inferir si consideramos que no todos se favorecían en el mismo grado de los impuestos enlistados. Por ejemplo, sólo ciertas entidades cobraban los derechos sobre el oro y plata, básicamente aquellas que se beneficiaban de la minería. Otras fuentes de recursos, como las contribuciones directas, estaban condicionadas por el número de habitantes, o por el volumen de comercio en el caso de las alcabalas y los derechos sobre bebidas alcohólicas. Algunos ingresos como los novenos podrían ser motivo de conflicto entre estados, como en efecto ocurrió, debido a que las territorialidades episcopales rara vez coincidían con las de aquéllos, hecho que dio pie a que dos o más entidades federadas reclamaran derechos sobre la misma porción de novenos.

Una de las críticas más acres al proyecto de división de rentas provino de la Comisión de Hacienda de la legislatura de Jalisco, la cual estimó que la propuesta dejaría exhaustos a los erarios de los estados al entregar los ramos más pingües al gobierno federal. Su crítica estaba basada en el principio de que “Los estados federados son soberanos, libres e independientes en cuanto a su gobierno y administración interior; no deben delegar más facultades que las indispensables para mantener el equilibrio de la confederación; y las

⁴⁴ Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 84-126. Véase en especial el gráfico de la p. 87.

⁴⁵ “Discurso pronunciado por el Sr. diputado Romero, en la sesión del día 2 de junio de 1824”, *El Águila Mexicana*, año 2, núm. 66, 19 de junio de 1824, pp. 1-2.

que no delegan, se entiende que en sí las retienen⁴⁶. Por consiguiente, como la reunión en una confederación era producto del ejercicio de dicha soberanía, cada estado debía contribuir al gobierno general con una cuota proporcional a su riqueza, una vez deducidos sus propios gastos. Es claro, entonces, que la confederación, como la entendían estos diputados jaliscienses, era un pacto entre estados, es decir, que se trataba de un acuerdo entre personas morales, no entre individuos. De ahí se seguía que el gobierno nacional, aunque fuera el Congreso General, no estaba facultado para imponer contribuciones a los particulares; pretender lo contrario sería atentar contra los fundamentos de una federación y asemejarse a una república central. En la medida que debía su existencia a la voluntad de los estados, la administración central estaba sujeta a su disposición a contribuir. De hecho, desde la perspectiva de los jaliscienses la división entre intereses generales y particulares carecía de todo fundamento en tanto que eran uno solo: el interés general era el que mejor conviniera a las partes constituyentes, es decir, a los estados. En suma, el sistema de Hacienda no debía perjudicar a las entidades, tal como aseguraban que ocurriría con la propuesta de la Comisión de Hacienda del Congreso General.

Para los jaliscienses resultaba absurdo que los impuestos a las importaciones y exportaciones se dejaran en manos de la federación debido a que se incrementarían el número de empleados, así como los costos de administración. Estos individuos, al quedar fuera del alcance jurisdiccional de los estados y lejos del gobierno central, cometerían todo tipo de abusos y corruptelas que se podrían evitar si se dejaba el cobro de dichos gravámenes en manos de los estados, como de justicia les correspondía. También les parecía inaceptable que el estanco del tabaco continuara bajo el control federal, no sólo porque obstruía el comercio de ese producto, sino porque bajo esas condiciones no les quedaba margen de ganancia a los estados para manufacturarlo. Tendrían que venderlo en hoja, pero en ese caso no podrían competir con la rama ilegal, de mejor calidad y más barata. También creían que los llamados bienes nacionales debían pasar a manos de los estados en que estuvieran asentados, o en el peor de los casos repartirse entre ambas esferas jurisdiccionales dependiendo de si habían sido adquiridos con recursos generales o de los estados. En suma, su propuesta se reducía a entregar todas las rentas a los estados incluyendo el estanco del tabaco, lo cual equivalía a formar un gobierno nacional sin Ha-

⁴⁶ *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su Comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana*, Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

cienda que dependiera exclusivamente de un contingente que enviaría cada entidad según sus posibilidades. Mientras se llevaba a cabo este cálculo el gobierno de Jalisco entregaría dos terceras partes de sus rentas a la federación⁴⁷.

La segunda parte de la crítica de los legisladores jaliscienses se centró en el presupuesto de egresos presentado por sus contrapartes del Congreso General. En su opinión la suma de 9 481 783 pesos para el ejército era excesiva y bien podía reducirse a 4 320 000 si en lugar de 37,000 hombres contabilizados para conformar las fuerzas armadas sólo se habilitaba a 20,000. Sobre todo, si se consideraba que las milicias locales y provinciales iban en aumento y podrían apoyar al ejército nacional en caso de una invasión extranjera. En contrapartida, juzgaban que 400,000 pesos destinados a la marina eran insuficientes debido a su importancia estratégica y la consecuente necesidad de fortalecerla; es decir, que los jaliscienses sostenían que la obligación de mantener la seguridad interna y externa no era facultad exclusiva del gobierno nacional, sino que también los estados debían contribuir a ella. De esa manera se justificaba la existencia de las milicias cívicas y por consiguiente la reducción del gasto del erario nacional.

Otro gasto excesivo era el de representación, pues el cálculo se había hecho sobre la base de la existencia de cien legisladores, cuando en el proyecto de constitución sólo se contemplaban 59. Además, se pretendía cubrirles haberes por todo un año cuando en realidad sólo sesionarían cuatro meses. De igual manera, muchos gastos de oficina se podrían reducir o eliminar si se recortaba el número de empleados y se dejaban las rentas en manos de los estados. La contrapropuesta de egresos de los congresistas locales de Jalisco se muestra en el cuadro III.7.

Como se puede constatar en el cuadro anterior, el presupuesto de gastos del congreso jalisciense era 3 017 782 pesos menor que el de la Comisión de Hacienda del Congreso General. Las reducciones provenían de la transferencia de facultades del gobierno nacional a los estados, sobre todo de tipo militar, judicial y fiscal. Por consiguiente, en sentido estricto no se trataba necesariamente de una reducción de gastos, sino de su traslado a las arcas de los estados para justificar la pretensión de los jaliscienses de que las entidades se quedarán con todas las rentas. Los casi seis millones y medio de pesos de gastos asignados a la federación serían cubiertos con un contingente repartido entre las entidades de acuerdo con el número de pobladores estimado para la elección de diputados. El resultado se puede ver en el cuadro

⁴⁷ *Ídem.*

III.8. Lamentablemente desconocemos las cifras demográficas que tuvieron a mano los jaliscienses, si es que tuvieron algunas, para calcular la carga *per cápita* que correspondería a cada entidad.

Cuadro III.7

Presupuesto de gastos de la federación según la Comisión de Hacienda de la legislatura de Jalisco, 1824 (en pesos)

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>	<i>Porcentaje</i>
Ejército y Marina	5 720 000	88
Pensionistas, jubilados, encomiendas y asignaciones	264,000	4
Dietas de los Senadores y gastos de oficina	120,000	2
Presupuesto de legaciones	100,000	2
Gastos de tres secretarías de despacho	80,000	1
Dietas de 59 diputados (mil pesos por cuatro meses de trabajo)	59,000	1
Inválidos	47,000	1
Gastos de oficina del Congreso	20,000	0,3
Gastos de las cajas generales y oficina de crédito público	20,000	0,3
Sueldos de los tres integrantes del Supremo Poder Ejecutivo	18,000	0,2
Salarios de cinco magistrados de la Suprema Corte de Justicia	16,000	0,2
Total	6 464 000	100

Fuente: *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana*, Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

En el cuadro III.8 se evidencia que según el proyecto de los legisladores jaliscienses la mayoría de los estados debía pagar una cuota mayor a la asignada en el proyecto de la Comisión de Hacienda del Congreso General; no obstante, el cálculo era que al quedar todas las rentas bajo potestad de los gobiernos provinciales, fácilmente podrían cumplir con ese compromiso. De este modo se haría innecesaria la contribución directa propuesta por el Congreso Constituyente.

Dentro del Congreso nacional había legisladores que compartían el punto de vista de la legislatura de Jalisco. Coincidían en que el proyecto de la

Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente vulneraba la soberanía de los estados, que debían tener una mayor participación en las fuentes hacendarias e incluso asumir el control de todas ellas. También concordaban en que las entidades no serían realmente soberanas si no se hacían cargo de las aduanas marítimas, el estanco del tabaco y los bienes nacionales. Juzgaban que en el proyecto se dotaba de poderes excesivos al gobierno general de modo que el sistema se asemejaría más a una república central que a una federal. Para revertir esta relación, el gobierno de la unión debía quedar más acotado y subsistir con un contingente enviado por los estados prorrateado en función del número de población. De igual manera se alegaba que con el proyecto de la comisión del Congreso Constituyente se tendrían que incrementar los impuestos *per cápita*, lo cual contrariaba los deseos de la población⁴⁸.

Cuadro III.8

Contingente asignado a los estados según el dictamen de la Comisión de Hacienda de la legislatura de Jalisco, 1824 (en pesos).

México	1 095 593	Estado interno del norte	328,678	Veracruz	219,119
Puebla	876,474	Michoacán	328,678	Zacatecas	219,119
Yucatán	657,356	Estado interno de Occidente	219,119	Tamaulipas	109,559
Oaxaca	547,797	Estado Interno de Oriente	219,119	Tabasco	109,559
Jalisco	547,797	Querétaro	219,119	Tlaxcala	109,559
Guanajuato	438,237	San Luis Potosí	219,119		
TOTAL 6 464 000					

Fuente: *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana*, Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

Otro supuesto teórico en que los críticos del proyecto cimentaban su argumento era que todas las funciones de la administración y de gobierno interno eran facultad de los estados. Según el dicho de Bernardo González Angulo, representante del estado de México, a ellos había sido conferido el cuidado del “[...] más precioso tesoro, la administración omnímota de los derechos de los hombres, en sus manos están sus destinos, ellos son los árbitros del bien y del

⁴⁸ *Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda del congreso de la federación mexicana sobre las observaciones que hizo una Comisión del Congreso de Jalisco acerca del proyecto de clasificación de rentas*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

mal, y ellos van a decidir de su educación, de sus costumbres, de los progresos de sus luces, de su industria, agricultura, comercio y artes, y en una palabra de cuanto toca a su régimen y administración interior”. Esta era la base sobre la que descansaba la estructura política de corte federal que los estados habían decidido darse, por lo tanto, “[las últimas pinceladas que deb[ían] darse a este cuadro, parece que deb[ían] dirigirse a perfeccionar la hermosa imagen que en él se hallaba trazada: tirar sobre el lienzo líneas contrarias, o meterle tintas de diverso colorido, será borrar la figura y formar monstruo que espante”⁴⁹.

De acuerdo con la manera en que González Angulo entendía el federalismo, los estados reconocían una soberanía general a la cual habían confiado sus derechos y sin la cual “[...] caminarían al caso, separados unos de otros, sin liga ni dirección”. Los estados renunciaban a favor de los supremos poderes de la federación la potestad de preservar su seguridad e independencia ante eventuales amenazas externas, pero también ante posibles disturbios y conflictos entre las partes de la federación que pusieran en riesgo el equilibrio e igualdad entre ellas. De este modo, los estados estaban obligados a contribuir mancomunadamente al sostenimiento de un ejército y del cuerpo de servicio exterior. De ahí que el congresista conviniera en que debían otorgar al gobierno nacional los recursos necesarios para cumplir con semejante tarea; pero debía hacerse de una manera tal que no se vulnerara las potestades de los gobiernos estatales⁵⁰.

En su momento, el diputado Juan Cayetano Portugal, representante de Jalisco, objetó también la propuesta de la Comisión de Hacienda del Congreso nacional alegando que era un “sistema complicado, nada conforme con la naturaleza de un gobierno federal, y lo que es más [gravoso] para los pueblos,

⁴⁹ Voto particular de Bernardo González Angulo, Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie 1, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

⁵⁰ Voto particular de Bernardo González Angulo, Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie 1, vol. II, t. 2, pp. 482-495. En una representación enviada por la legislatura de Jalisco al Congreso General se afirmaba que “Este Congreso [el de Jalisco] está vivamente persuadido de la necesidad y obligación en que se halla cada estado de contribuir para el sostén de la federación, manteniendo con decoro, fuerza y dignidad un gobierno general que en el círculo de sus atribuciones provea al orden y administración interna, entretanto que en el exterior haga respetar la unión de los estados confederados como nación soberana, libre e independiente [...]”, “Representación dirigida por el Congreso de este estado al general de la nación, acompañando el dictamen que dio la Comisión de Hacienda sobre el que presentó al soberano congreso su Comisión encargada del sistema general de Hacienda”, *El Iris de Jalisco*, núm. 53, 31 de marzo de 1824, pp. 2 y 3.

antieconómico”. Desde su punto de vista, la independencia de los estados era el valor supremo que debía tutelarse en una federación. Ese debía ser el norte que rigiera las acciones de los estados y del gobierno general. Como esta independencia estaba fundada sobre la propiedad, si los estados no tenían el control de sus rentas no podría decirse que eran independientes. No obstante, esta potestad no suponía que las entidades federadas debieran decidir la política comercial y fijar los impuestos generales; sólo debían “conocerlas, arreglar su administración y aligerar sus contribuciones particulares”. Apoyado en este razonamiento, Portugal suscribió la proposición de González Angulo de dejar todas las rentas en manos de los estados que a cambio entregarían al gobierno federal 80% de sus ingresos territoriales netos, porcentaje basado en la estimación de que el gasto de la federación era cinco veces mayor que el de aquéllos. Sin embargo, insistió en que el Congreso General conservara la facultad de establecer los impuestos y sus montos⁵¹.

Con los ingresos marítimos, González Angulo propuso actuar de manera distinta. Puesto que sólo se recaudarían en los estados donde hubiera aduanas autorizadas, y como los consumidores de las mercancías gravadas, sobre quienes caía en última instancia la gabela, estaban distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, no era justo que los beneficios fueran sólo para las entidades recaudadoras. Por lo tanto, era de la opinión que la suma recolectada en cada aduana marítima se remitiera íntegramente a la federación. Al final del año, se deduciría el 20% para el gobierno nacional y el 80% restante se prorratearía entre las entidades federativas en función del tamaño de su población y riqueza. La única fuente de recursos que quedaría en manos de la federación serían los bienes nacionales que tendrían como destino la amortización de la deuda pública⁵². Sin embargo, la propuesta no fue bien recibida en el Congreso.

La Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente que había redactado el proyecto motivo de discusión, publicó una réplica a las observaciones de sus detractores. Adujo que su propuesta se ajustaba plenamente al sistema federal, pues se limitaba a otorgar al gobierno central los recursos suficientes para cumplir con sus dos funciones básicas: la defensa del territorio y soberanía nacionales, así como el orden interno. Privarlo de esas rentas equivaldría a decretar la disolución de la federación, en virtud de que no habría un garante

⁵¹ Cámara de Diputados: sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

⁵² *Ídem*.

de la estabilidad interior, la cual se vería minada por la confrontación de la multiplicidad de intereses particulares que convivían dentro de ella. La cesión del control de las aduanas a los estados abriría la puerta a ese tipo de conflictos, ya que cada uno de ellos impondría aranceles que buscarían el beneficio sólo de su población. Por otro lado, un acuerdo de este tipo anularía la facultad del gobierno para ocuparse de las relaciones diplomáticas, en razón de que todo tratado de esta naturaleza tenía como base las relaciones comerciales existentes o por existir entre las partes signatarias⁵³.

Los argumentos de quienes pretendían otorgar el control de todos los rubros fiscales a los estados también fueron rebatidos por Carlos María de Bustamante, quien en principio había sido un ferviente partidario del centralismo. El político oaxaqueño adujo que era infundada la creencia de que los gobiernos estatales administrarían mejor los recursos recaudados; por el contrario, la experiencia de Estados Unidos dejaba en claro que aquéllos ponían muy poco interés en recaudar y remitir al gobierno central los fondos que no les proporcionaban ningún beneficio⁵⁴. La experiencia propia reciente también apuntalaba esta idea. Sólo había que fijarse en el fracaso de la recaudación de la contribución directa decretada unos meses antes y que debían reunir los gobiernos provinciales y los ayuntamientos, pero que se negaron a hacerlo. Desde la perspectiva de Bustamante, la única manera de garantizar la existencia de la federación consistía en permitir que el gobierno central controlara y regulara los impuestos. Los puntos de vista del oaxaqueño fueron secundados por Manuel Crescencio Rejón, representante de Yucatán, y por el ministro Arrillaga⁵⁵.

⁵³ *Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda del congreso de la federación mexicana sobre las observaciones que hizo una Comisión del Congreso de Jalisco acerca del proyecto de clasificación de rentas*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

⁵⁴ No sabemos si Bustamante manipulaba a favor de su argumento la información con que contaba sobre el sistema hacendario norteamericano o bien tenía una idea equivocada sobre él y creía que de verdad así ocurría. En efecto, los gobiernos estatales norteamericanos enviaban muy pocos recursos al gobierno central, pero no tanto porque carecieran de la voluntad de hacerlo sino porque no estaban obligados a ello. El gobierno federal dependía fundamentalmente de los ingresos arancelarios así como de la venta de tierras. Por otro lado, a diferencia de México, en Estados Unidos el sistema bancario se centralizó con relativo éxito y sin mucha resistencia de los gobiernos estatales, de modo que pudo mantener un control más o menos exitoso sobre el sistema monetario y financiero así como usarlo para mantener equilibradas las finanzas públicas de la federación. Sylla, "The United States".

⁵⁵ *El Águila Mexicana*, vol. II, núms. 51-52, 4 y 5 de junio de 1824. Martínez Baez, "La división de competencias", pp. 89-130.

Algunos diputados también se quejaron de que el proyecto de división de rentas de la Comisión de Hacienda concedía privilegios a ciertos estados. El caso más polémico fue el de Yucatán, que puso como condición para incorporarse a la federación el reconocimiento de algunas prebendas que el gobierno español y la Constitución de Cádiz le habían concedido⁵⁶. Con ánimo complaciente la Comisión de Hacienda propuso que los derechos de exportación que se cobraran en ese territorio quedaran a disposición del gobierno local y no se incluyeran en las rentas federales. Empero, algunos yucatecos consideraron que esta excepción no resarcía de manera suficiente los beneficios que habían gozado, por lo cual solicitaron, y se les concedió, que no se estableciera el derecho de internación en su territorio. La molestia de algunos representantes de otros estados no se hizo esperar y reclamaron el mismo privilegio apoyados en argumentos similares. Miguel Ramos Arizpe, representante de Coahuila, llamó la atención para que a los estados norteros que habían formado parte de Provincias Internas de Oriente y Occidente también se les eximiera del pago del derecho de internación, arguyendo que, al igual que Yucatán, habían gozado de la exención del pago de alcabala. Empero, la iniciativa no gozó del beneplácito de la asamblea constituyente y la rechazó⁵⁷.

Hay que subrayar que los gobiernos locales y sus representantes en el Congreso Constituyente no siempre formaron un frente común, ni siquiera en el caso de los estados más radicales pues algunos de sus diputados compartían la opinión de que las tendencias confederalistas amenazaban seriamente la unidad territorial del país. Así, el jalisciense José María Covarrubias y el yucateco Crescencio Rejón se opusieron a entregar todas las rentas a los estados. Por otro lado, es interesante notar que la pretensión de despojar al gobierno central de toda potestad fiscal provenía también de estados caracterizados por la historiografía como moderados e incluso centralistas, como el de México. Los representantes de esta entidad habían recibido instrucciones de su legislatura local de respaldar plenamente la posición confederalista de su compañero González Angulo; no obstante, en un acto de aparente desacato, el 3 de junio José Basilio Guerra subió a la tribuna del Congreso General para comunicar al pleno que los diputados del estado de México estaban

⁵⁶ Vid. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 57.

⁵⁷ Antes que Ramos Arizpe hiciera su propuesta, Juan de Dios Cañedo, representante de Jalisco, había solicitado la exención del pago de derecho de internación en el territorio de Tamaulipas, aunque su propuesta ni siquiera se aceptó para su discusión. Cámara de Diputados, sesión del 2 de agosto de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, p. 866.

conscientes de que representaban tanto a su provincia como a la nación. En consecuencia, habían decidido ignorar la instrucción que tenían de secundar los planteamientos de González Angulo y apoyar el proyecto de la Comisión de Hacienda del Congreso nacional⁵⁸.

A pesar de las censuras al proyecto de división de rentas, el pleno de la cámara de representantes lo aprobó con algunas adecuaciones menores el 4 de agosto de 1824. Se adicionaron dos artículos en los que se estipuló que las mercancías nacionales sólo pagarían la alcabala en el lugar de su consumo, es decir, que no podría cobrarse el gravamen por el simple hecho de que un efecto se produjera o circulara en una determinada entidad federativa. Si un producto pagaba la alcabala, pero luego salía hacia otro estado, el impuesto debía devolverse⁵⁹. La medida tenía como finalidad evitar que las mercancías nacionales terminaran pagando un gravamen superior al 15% de derecho de internación que recaía sobre los efectos extranjeros. No obstante, esta decisión sería motivo de disputa más adelante debido a que algunos estados consideraron que se violaba su potestad para imponer gravámenes en sus territorios.

La mayor parte de los estados estaba inconforme con el contingente asignado, no obstante se reservaron sus protestas debido a que la ley dejaba abierta la posibilidad para llevar a cabo un reajuste en el corto plazo. Por otro lado, tampoco tenían la información estadística para fundar su molestia y comprobar que, en efecto, el cupo rebasaba su capacidad tributaria.

En la ley aprobada en agosto de 1824 se hicieron muy pocas modificaciones al contingente. A Tamaulipas se le redujo de 30,625, a 24,500 pesos. Como el Estado de Oriente se había escindido en las entidades de Nuevo León y Coahuila, la cantidad original se dividió entre ambas: 18,750 para la primera y 15,625 para la segunda, que incluía el territorio de Texas. De igual manera se procedió con los estados de Durango y Chihuahua que antes habían formado el estado del Norte, aunque consiguieron una rebaja. Los 90,000 pesos que se habían asignado de manera conjunta quedaron en 84,500; 67,625 pesos para el primero y 16,875 para el segundo. En suma, la cantidad total que recibiría el gobierno general pasó de 3 148 500 pesos estimados al principio, a 3 136 875; una disminución poco sustancial en realidad (comparar cuadros III.4 y III.9). En la ley se consideró a Tlaxcala como sujeto a pago del contingente, pero como luego fue declarado territorio federal se

⁵⁸ *El Águila Mexicana*, vol. II, núms. 51-52, 4 y 5 de junio de 1824.

⁵⁹ “Decreto de 4 de agosto de 1824 sobre clasificación de rentas generales y particulares”, Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 415, artículos 20 y 21, pp. 710-712.

retiró la cuota de 21,875 pesos con la consecuente merma en la suma general que se redujo a 3 115 000. Como producto de las negociaciones al interior del Congreso y de las presiones de los estados, se accedió además a que éstos gozaran de una rebaja de un tercio durante el primer año contado a partir de la fecha en que se hicieran cargo de sus rentas, lo cual ocurrió entre octubre y diciembre de 1824. Lo anterior significaba que durante ese primer año fiscal el erario nacional sólo debía recibir 2 076 667 pesos.

Cuadro III.9

Contingente asignado a los estados según la ley del 4 de agosto de 1824 (en pesos).

México	975,000	Zacatecas	140,625	Tlaxcala	21,875
Jalisco	365,625	San Luis Potosí	101,250	Tabasco	18,750
Puebla	328,125	Veracruz	97,875	Nuevo León	18,750
Oaxaca	262,500	Querétaro	78,750	Chihuahua	16,875
Guanajuato	218,750	Durango	67,625	Coahuila	15,625
Michoacán	175,000	Estado de Occidente	53,125		
Yucatán	156,250	Tamaulipas	24,500		
Total 3 136 875					

Fuente: “Ley de 4 de agosto de 1824. Clasificación de rentas generales y particulares”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 415, pp. 710-712.

La ley omitió establecer cómo se procedería en caso de que alguna entidad incumpliera con el envío de su cuota. De ahí que en septiembre, mediante un decreto complementario, el Congreso General sancionara el derecho de la federación a intervenir las rentas de aquellos estados que, una vez vencido el plazo, se resistieran a remitir su contingente. Asimismo, se declararon vigentes las hipotecas que gravitaban sobre las rentas transferidas a los estados, aunque los desembolsos que se hicieran por este concepto serían tomados a cuenta del contingente⁶⁰. Es obvio, por lo tanto, que el pacto fiscal tuvo como principio general las necesidades de la administración central y no las de los estados, es decir, al menos en este aspecto se impuso la idea de que la nación estaba por encima de los intereses de éstos. Ello no significó que los partida-

⁶⁰ “Decreto de 21 de septiembre de 1824. Medidas relativas a la clasificación de rentas”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 424, pp. 717-718. También publicado en *El Águila Mexicana*, año 2, núm. 170, 1 de octubre de 1824, pp. 2-3.

rios de ampliar las potestades de los estados se dieran por vencidos. De hecho mantendrían viva su causa durante los siguientes años.

Para cerrar este apartado es necesario señalar que en la ley de división de rentas no se determinó, como afirma Serrano Ortega, “que si el Congreso general aprobaba nuevas contribuciones, como los préstamos extraordinarios, los gobiernos estatales serían los encargados de recaudarlos dentro de sus territorios ‘soberanos’”⁶¹. Nada se dijo al respecto. En cambio, dos meses después, en el artículo 50, párrafo VIII de la Constitución, se dejó claro que el Congreso nacional tendría potestad para “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”. En otras palabras, la potestad para gravar a los ciudadanos de los estados quedó dividida entre los gobiernos estatales y el Congreso. No fue facultad exclusiva de los primeros. Otro asunto es que el Congreso fue incapaz de hacer valer su prerrogativa ante la oposición de las autoridades estatales.

Los ajustes al contingente

La aprobación y publicación de la ley de división de rentas de agosto de 1824, así como de la Constitución misma, no supuso que hubiera conformidad por parte de todos los estados en torno al pacto federal; en especial con el contingente asignado. De hecho, antes de que se aprobara la ley algunos ya exigían la reducción de su cuota. Desde junio la legislatura del estado de México expresó su malestar porque su contingente equivalía a poco menos de la tercera parte de la suma total que se esperaba recaudar de todas entidades, cuando su riqueza y población no correspondían con esa proporción. Adujeron que su economía había sido de las más afectadas por la guerra, las exacciones coloniales y las epidemias. Asimismo, su población estaba formada por vagos y transeúntes que no pagaban impuestos y por terratenientes cuyas haciendas estaban en otros estados. Según los cálculos de la comisión de finanzas del órgano legislativo estatal, sus ingresos serían aproximadamente de 1 060 555 pesos, es decir, que deducido el contingente de 975,000 pesos, el gobierno estatal sólo dispondría de unos 85,555 para afrontar un gasto estimado de manera conservadora en 200,000 pesos. Se consideraba que las erogaciones bien podrían duplicar esta suma, en cuyo caso las auto-

⁶¹ Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, p. 60.

ridades estatales tendrían que restaurar viejas contribuciones o crear nuevas, medidas poco recomendables debido a la miseria en que se hallaba sumida la mayor parte de la población y porque podrían dar pie a desórdenes sociales de lamentables consecuencias⁶².

Algunos congresistas del estado de México propusieron una moción para que se revisaran las cuotas de todas las entidades, no obstante, fue rechazada por la mayoría de los diputados federales. Llama la atención que la propuesta de la legislatura de aquel estado no recibiera el apoyo de todos sus representantes en el Congreso General. Trece de los veintiún legisladores del estado de México se abstuvieron de votar; es decir, que no había una uniformidad de opiniones sobre el asunto al interior de esta entidad. Ya hemos visto el caso de otros estados, como el de Jalisco, cuyos legisladores tampoco ofrecieron un frente común en torno a temas concretos del proyecto. Tal parece que buena parte de los representantes nacionales comprendía que no debían anteponer los intereses provinciales a los de la federación.

Pocos fueron los diputados que exigieron una inmediata reducción del cupo fiscal de su estado respectivo. De hecho sólo dejaron constancia de ello los de Guanajuato, Juan Ignacio Godoy, José Mariano Bustamante y Juan José Espinosa de los Monteros. En la sesión del congreso del 9 de julio de 1824, argumentaron que a diferencia de otros estados, el suyo contaba con las “estadísticas matemáticas” para sustentar su reclamo. Mediante ellas se podría comprobar el estado de postración de la economía de su entidad y la bancarrota del erario de su gobierno a consecuencia de la guerra de independencia. Al mismo tiempo se mostraban poco optimistas de que las rentas aumentaran en el corto plazo. Desde su punto de vista si de verdad se pretendía poner en pie la minería se debía reducir su contingente, de otro modo el gobierno estatal tendría que gravar esta actividad para cumplir con semejante imposición. A pesar de sus esfuerzos, el pleno del Congreso General desechó sus argumentos y conservó su cuota de 218,750 pesos, aunque no cejaron en su empeño durante los siguientes meses⁶³.

Es probable que la negativa del Congreso de reducir las cuotas obedeciera también a las pugnas entre las entidades federadas. Charles Macune sugiere que como los legisladores de Jalisco no apoyaron la petición de sus colegas del estado de México, éstos tomaron revancha unos días después cuando aquéllos hicieron la misma solicitud con el argumento de que su cupo equivalía a una

⁶² Macune, *El Estado de México*, p. 78.

⁶³ Serrano Ortega, “Tensiones entre potestades fiscales”, pp. 356-357.

tercera parte del de México, a pesar de que su población representaba sólo una cuarta parte de la de éste. En esa ocasión, los diputados del Estado de México, Felipe Sierra y Cayetano Ibarra, reprocharon a los jaliscienses que poco tiempo atrás habían alardeado de que tenían la riqueza suficiente para rivalizar con su estado, de que su población era superior a la que la Comisión de Hacienda había supuesto y que su economía no había sido afectada significativamente por la guerra. Entonces, ¿por qué ahora decían lo contrario?⁶⁴ Esta recriminación, pero sobre todo la negativa a acceder a la rebaja, debió haber irritado a los diputados de Jalisco. Una vez que se instaló el primer Congreso Constitucional, en enero de 1825, los estados inconformes con su contingente iniciaron las solicitudes de revisión, aunque algunos simplemente omitieron cumplir con el pago⁶⁵.

En adelante casi cualquier negociación hacendaria entre la administración central y los gobiernos de las entidades federadas incluiría el tema del contingente. Por ejemplo, en abril de 1825 se presentó una iniciativa en la Cámara de Senadores para que la parte de los diezmos que antiguamente pertenecía a la Corona española y que de acuerdo con la ley de división de rentas pasaría a los estados, permaneciera bajo el control del gobierno de la federación hasta 1827. De inmediato se rechazó semejante propósito a menos que se indemnizara a los estados con una reducción del contingente. Las protestas funcionaron y el senado desechó la petición⁶⁶.

Este estado de negociación más o menos permanente fue usado como excusa por algunas entidades para retrasar la entrega de sus cuotas con la esperanza de que en cualquier momento se aprobara una reducción de los cupos. Para fines del mes de enero de 1825 sólo unas cuantas habían enviado su contingente. Según el gobierno, esta demora provocaba que los comisarios federales en los estados no pudieran cubrir los salarios de las tropas acantonadas en sus jurisdicciones y, en consecuencia, se tuvieran que remitir recursos desde

⁶⁴ Macune, *El Estado de México*, pp. 80-81.

⁶⁵ En la sesión de 10 de enero de 1825 de la Cámara de Senadores se leyó un oficio de la legislatura de Tamaulipas en la que pedía una reducción de su contingente. Por su parte, Michoacán pidió que se redujera su cuota en un 50%. Cámara de Senadores, sesiones del 10 de enero y otra de fines de mes de 1825, *El Águila Mexicana*, núm. 273, 12 de enero de 1826, p. 3; y núm. 293, 1 de febrero de 1826, p. 1.

⁶⁶ Cámara de Diputados, sesión del 15 de abril de 1825, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 3, p. 114. En esta misma fecha, el gobierno de Puebla solicitó que, según lo había hecho en septiembre del año anterior, se le entregara a los estados el 2% que se cobraba por la extracción de plata.

la Ciudad de México⁶⁷. A pesar de la falta de pago del contingente, el ejecutivo nacional no quiso arriesgarse a ejercer su derecho a intervenir las rentas de los estados remisos. Quizá porque no estaba seguro de contar con el apoyo del Congreso, dentro del cual continuaba la disputa en torno a las cuotas.

En abril de 1826 las presiones de los estados rindieron los frutos deseados. El Congreso General decretó una nueva gracia al acceder a que ese año se pagara sólo la mitad del contingente. Los defensores de la medida fundaron su decisión afirmando que el punto tenía “toda la ilustración necesaria por los datos que ministra la memoria de Hacienda y las observaciones hechas sobre ella por la Comisión de Hacienda en este ramo del senado”. Empero, el ministro no compartía esta opinión y objetó el decreto asegurando que sería causa de un deficiente mayor en el presupuesto hacendario. Sin embargo, sus alegatos fueron desestimados y por lo tanto los congresistas mantuvieron su posición afirmando que era “[...] urgente la rebaja de que se trata, porque muchos estados se hallan abrumados con el contingente que les está asignado, y no pueden atender a sus necesidades interiores”⁶⁸. A diferencia de los integrantes del Congreso Constituyente que habían aprobado el pacto fiscal dos años antes, la mayoría de los senadores juzgó que las penurias financieras alegadas por las entidades tenían prioridad sobre las del gobierno central. ¿Será que los senadores tenían una idea distinta de la representación? ¿O había ocurrido un cambio más amplio en la percepción sobre la importancia del gobierno central y su relación con los estados?

Por esos mismos días los ingresos del contingente sufrieron una nueva reducción. Debido a la creación del Distrito Federal y la consecuente pérdida de la Ciudad de México como capital, autorizada por el Congreso el 18 de noviembre de 1824, el Estado de México consiguió mediante la ley del 11 de abril de 1826 la exención temporal del pago del contingente⁶⁹.

⁶⁷ “Remitido”, *El Águila Mexicana*, año 2, núm. 288, 28 de enero de 1825, pp. 3-4.

⁶⁸ “Decreto del Congreso General de 24 de abril de 1826”, *Gaceta del Gobierno Supremo de la Federación*, t. 1, núm. 15, 1º de junio de 1826, p. 1. Cámara de Senadores, sesión del 22 de mayo de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 103, 11 de agosto de 1826, p. 2.

⁶⁹ Las disputas del Estado de México con la administración central por la capital del país fueron especialmente complejas. A fines de 1826, el Ministerio de Hacienda solicitó al gobierno de aquella entidad que remitiera algunos recursos a cuenta del tabaco recibido y por recibir con el objeto de paliar los gastos que demandaban cobertura urgente. El congreso local determinó improcedente la solicitud debido a que los cortos fondos existentes ya estaban comprometidos para la construcción de cárceles, una fábrica de tabaco, su Casa de Moneda y otras necesidades. Pero el meollo de su negativa residió en la opinión de que el gobierno federal

Más adelante se debía asignar su cuota una vez realizada la evaluación de sus posibilidades tributarias. Por lo tanto, la suma total estimada se redujo de 3 115 000 pesos a 2 140 000 pesos, casi un tercio menos del monto supuesto en la ley de agosto de 1824; pero como ese año sólo se pagaría la mitad, el erario recibiría únicamente 1 070 000 pesos⁷⁰.

Por su parte, en marzo de 1827 el congreso de Jalisco insistió ante el Congreso de la Unión en que concediera una rebaja de su cuota y la condonación de la deuda acumulada desde diciembre de 1825. En su opinión no se afectaría el presupuesto federal puesto que, a decir del ministro de Hacienda, el año anterior había quedado un excedente de 1 685 532 pesos, más las existencias en tabaco cuyo valor ascendía a 10 276 492 pesos. Por el contrario, el presupuesto de gastos de ese año para el gobierno del estado era de 805,475 pesos, mientras que el de ingresos era únicamente de 500,000⁷¹. Varios diputados aprovecharon la coyuntura para reclamar una rebaja en beneficio de Veracruz y Oaxaca debido a que sus ingresos se habían reducido con la aplicación de la ley del 10 de mayo de 1826 que declaró libre del pago de derechos a todos los productos de exportación. Dicha ley supuestamente había despojado a Oaxaca de los ingresos que proporcionaba el impuesto de extracción que gravaba la grana cochinilla producida en su territorio; mientras que Veracruz perdió los ingresos del gravamen que cobraba al momento del embarque del tintóreo⁷². El problema residía en que si un estado solicitaba la

adeudaba al estado alrededor de 210 mil pesos, debido a que éste había entregado completo el contingente hasta marzo de ese año antes de que se decretara su reducción a la mitad y su exención. A esa suma había que agregarle el producto de algunas rentas estatales que la federación aún no entregaba al gobierno mexiquense. Sesión del Congreso Constituyente del Estado de México, *El Sol*, núm. 1282, 19 de diciembre de 1826, p. 2212. Para la revisión minuciosa de los antecedentes, discusiones en torno a la federalización de la Ciudad de México y su ulterior impacto en las relaciones entre el gobierno nacional y el del Estado de México, véase Macune, *El Estado de México*, capítulo II.

⁷⁰ “Proyecto de ley para reformar el contingente de los estados”, suplemento del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 4, núm. 24, 24 de enero de 1831.

⁷¹ “Iniciativa de ley dirigida a las cámaras de la unión por el honorable congreso del estado de Jalisco”, *El Sol*, núm. 1395, 2 de abril de 1827, p. 2689.

⁷² La propuesta de reducir el contingente para Veracruz fue de sus representantes Vicente Guido, José Manuel Argüelles y José Joaquín Herrera. Por Oaxaca hablaron sus representantes José Ortigosa, Santiago Pombo, Joaquín Guerrero y Pedro Vidal. La solicitud de ambos estados fue apoyada por Félix Aburto del Estado de México y Manuel Couto, de Puebla. Cámara de Diputados, sesión del 26 de octubre de 1827, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 3, p. 289. Sin embargo, llama la atención que ese mismo día se publicó en la prensa un texto, escrito supuestamente

reducción de su cuota de inmediato otros seguían el ejemplo, de modo que se anulaban las posibilidades de éxito para cualquiera. Es probable que esta falta de consenso entre las entidades federadas haya sido la principal razón por la cual no se llevaron a cabo modificaciones a las cuotas. En 1832 los actores interesados coincidieron en la conveniencia de cambiar el sistema de cuotas por un porcentaje de las rentas de cada estado.

El pacto fiscal y el estanco del tabaco

El fin del imperio de Iturbide en abril de 1823 no contribuyó a facilitar un acuerdo en torno al destino del estanco del tabaco. Las críticas al controvertido monopolio continuaron, mientras las finanzas del tesoro público tampoco mejoraban⁷³. Por consiguiente, ante las presiones políticas, el restablecido Congreso que Iturbide había disuelto el año anterior decidió avanzar en la supresión del estanco. El 26 de junio de 1823 decretó un “desestanco a medias”, aunque temporal; es decir, que el gobierno nacional conservaría el monopolio del tabaco en rama durante el tiempo que faltaba para que se cumplieran los dos años estipulados en octubre de 1822 para la extinción total. La manufactura y venta de tabaco en cualquiera de sus presentaciones quedaría liberada una vez que se agotaran las existencias de las fábricas del gobierno, las cuales no recibirían más hoja una vez que se publicara el decreto. Los cosecheros que tuvieran hoja almacenada la venderían al gobierno

por un oaxaqueño, en el que se daba noticia de que en su estado “[...] tampoco hay novedad, todo va bien y lo mejor es que no faltan los recursos necesarios para mantenerlo: todos sus funcionarios están bien y cabalmente pagados, en lo de contingente no hay mucho atraso, y creo que entre pocos días estará este corriente y aun habrá frutos sobrantes: la aduana produce más de quinientos pesos diarios, pues sus ingresos en junio y julio fueron de más de diez y seis mil pesos en uno, y diez y siete mil en el otro. El 10 del corriente vi en la tesorería del estado más de quince mil pesos de la entrada del mes. La abundancia y la prosperidad se va palpando en virtud de nuestra forma de gobierno federal, porque los legisladores de los estados y demás autoridades van dando el benéfico impulso a la máquina social”. *El Águila Mexicana*, año 3, núm. 133, 26 de agosto de 1825, p. 4.

⁷³ Debido a la “suma escasez del erario”, el 18 de marzo de 1823, el ministro de Hacienda solicitó a la Junta Nacional Instituyente que permitiera vender tabaco labrado a comerciantes particulares hasta por 300 mil pesos. La solicitud fue resuelta favorablemente hasta el 10 de abril, permitiéndose la venta de labrados de los almacenes de la Ciudad de México y Puebla, con cuyos productos se habilitarían los “cuerpos del ejército libertador en su marcha a los puntos que debe ocupar”. Sesión del 18 de marzo de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 145.

al precio de contrata de ese año, pero cobrada en efectivo y de inmediato. Este tabaco en rama y el de los almacenes de Orizaba y Córdoba no podría ser enviado a las fábricas del gobierno, sino que se vendería libremente a un peso por libra. Sólo en caso de que no se pudiera vender, se mandaría a las fábricas hasta agotarse. La mitad de los recursos que esta venta generara sería para los cosecheros a cuenta de la rama no pagada de 1820. El tabaco labrado existente y el que se manufacturara con la hoja almacenada se dividiría en partes iguales entre el gobierno y los cosecheros, a quienes se vendería con un descuento del 20% respecto al precio de fábrica, también a cuenta de la cosecha de 1820. El gobierno sólo podría vender sus cigarros y puros en la provincia de México, mientras que los cosecheros lo harían en el resto del territorio nacional; en ambos casos a precio de fábrica⁷⁴.

La disposición enfrentó una amplia inconformidad pues no satisfizo a casi nadie: por un lado, los partidarios de la abolición del monopolio, entre ellos los cosecheros y la diputación provincial de Querétaro, estaban molestos porque no se dictó la extinción total del estanco; por el otro, sus defensores, como el ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga y la diputación provincial de Guanajuato, adujeron que la decisión acarrearía consecuencias funestas para la Hacienda pública y la sociedad, por lo tanto, había que restituirlo a su forma original y perfeccionarlo⁷⁵. El Ejecutivo nacional, encabezado por el triunvirato, en voz del ministro Arrillaga, se sumó a la campaña para evitar la supresión del estanco; de hecho, el funcionario se convirtió en el principal adalid de dicha causa apoyado por los trabajadores y pensionistas del monopolio. En su *Memoria* presentada al Congreso en octubre de 1823, el ministro insistió en que se conservara el monopolio según la forma que tenía en la época virreinal, argumentando que de esta manera el gobierno tendría los recursos para saldar las deudas rezagadas con los cosecheros y hacer nuevas

⁷⁴ Sesión del 26 de junio de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 420-421. El decreto de publicó y comentó también en *El Sol*, núm. 83, 5 de septiembre de 1823, p. 330.

⁷⁵ En la sesión del congreso de 12 de julio de 1823, se leyó un oficio del ministro Arrillaga en el que manifestaba las razones por las cuales consideraba impertinente el desestanco del tabaco en los términos expresados y solicitaba que se restableciera a su forma virreinal. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 442. En contrapartida, en la sesión de 29 del mismo mes, se leyó en la misma cámara de representantes una exposición de “varios cosecheros de tabaco de Orizaba”, exhortándola a decretar la extinción total e inmediata del monopolio. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 457. Unos días más tarde, el 11 de agosto, se leyeron dos oficios más; uno de la diputación provincial de Querétaro a favor de la supresión del estanco y otro de la de Guanajuato, manifestando su deseo de que se preservara la institución. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 471.

contratas pero, sobre todo, porque las necesidades así lo exigían. El capital para su reactivación se podría obtener de la venta de bienes nacionales —que recién había aprobado el Congreso—, de los préstamos extranjeros y de las existencias en el erario por concepto de la venta de tabaco⁷⁶.

La decisión de adoptar una república federal a fines de 1823 modificó radicalmente los términos del debate, así como el equilibrio de fuerzas. La estructura constitucional permitiría que los futuros estados accedieran a los recursos que generara el estanco. Esta posibilidad motivó que varias diputaciones provinciales abandonaran su aversión contra la renta, lo cual sugiere que al menos uno de los móviles de la oposición al monopolio era impedir que el gobierno central se apropiara de manera exclusiva de dichos recursos y no necesariamente a un rechazo absoluto ni doctrinario a la continuidad del monopolio. En el marco del nuevo arreglo político se desechó el decreto que preveía la extinción de la renta del tabaco para 1824 y se reabrió la discusión sobre la estructura que más convenía. Inicialmente se dispuso que el gobierno nacional conservara indefinidamente el estanco en la misma forma en que estaba organizado antes de 1810. Sin embargo, la oposición fue muy grande dentro y fuera del Congreso Constituyente, aunque no de parte de quienes pedían la supresión, que de hecho casi desaparecieron. Las objeciones provinieron de los gobiernos provinciales, pero no porque desearan su desaparición, sino por la centralización en manos del gobierno federal. Estaban de acuerdo en que continuara, pero lo reclamaban para sí. Se construyó así un consenso más o menos generalizado en torno a la continuidad; la pugna era sobre quién debían usufructuarlo: la federación o los estados.

Las negociaciones resultaron complejas en la medida que estaban enmarcadas dentro de la controversia para delimitar las facultades administrativas y de gobierno de los estados y de las autoridades federales⁷⁷. El consenso en

⁷⁶ “Observaciones a los artículos sobre la renta del tabaco, decretados por el soberano congreso en 26 de junio de 1823”, *El Sol*, núm. 83, 5 de septiembre de 1823, p. 330. Entre los partidarios de la supresión del estanco se hallaban diversos publicistas que hacían manifestas sus opiniones en los periódicos, mientras que entre los opositores a la desaparición del estanco destacaba el ministro referido. *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.

⁷⁷ El 26 de diciembre el Congreso aprobó que el estanco de la hoja de tabaco subsistiera en la misma forma que había tenido antes de la “feliz emancipación”, con excepción del estado de Yucatán donde no había operado el estanco en la época virreinal. Sin embargo, los dipu-

torno a la continuidad del monopolio y la oposición a que quedara en manos del gobierno central abrió la puerta a un acuerdo que permitió a ambas esferas jurisdiccionales usufructuar esa renta. El arreglo se plasmó en un decreto del 9 de febrero de 1824, antes de que se resolviera completamente el asunto de la división de rentas, hecho que muestra la existencia del consenso. Según esta disposición, el gobierno nacional se reservaría el derecho de establecer y controlar los lugares de cultivo de la hoja, así como de distribuirla de acuerdo con las necesidades de cada estado, cuyos gobiernos serían los únicos responsables de venderla en sus respectivos territorios.

El gobierno nacional adquiriría la hoja de los cosecheros en tres reales por libra y la vendería a ocho a los gobiernos estatales, quienes la revenderían a once reales. El flete correría por cuenta del gobierno nacional y se tasaría de acuerdo con la distancia entre los almacenes generales y las capitales de los estados, por consiguiente es difícil estimar cuál sería la utilidad neta para el primero. Quizá aumentarían los márgenes de ganancia con el valor agregado emanado de la manufactura de los puros y cigarros. Desafortunadamente desconocemos cuáles eran los costos de producción y precios a que vendía dichos efectos. El acuerdo logrado parecía favorecer más a los estados en la medida que les garantizaba tres reales por libra, mientras que las ganancias del gobierno nacional serían variables.

Cada gobierno estatal decidiría si montar fábricas por su cuenta para la manufactura de puros y cigarros o concretarse a vender el tabaco en rama y permitir que los particulares establecieran fábricas para dichas labores. Podrían, si preferían, continuar comprando los productos manufacturados a las fábricas del gobierno federal⁷⁸. Hay que subrayar que los estados quedaron

tados Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe pidieron que se permitiera la siembra en dos o tres lugares más, y no sólo en Orizaba, Córdoba y Yucatán. El diputado Demetrio del Castillo sugirió que Oaxaca, estado al que representaba, también fuera incluido en la excepción, pero luego Juan de Dios Cañedo, representante de Jalisco, fue más lejos y pidió que todos los estados de la federación quedaran exentos, es decir, que buscaba el fin del estanco de la hoja. Sesiones extraordinarias de 26 y 30 de diciembre de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 628 y 631.

⁷⁸ “Decreto que organiza el estanco del tabaco del 9 de febrero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 323, 2 de marzo de 1824, pp. 1-2. El artículo 7 del decreto reza así: “Queda al arbitrio de cada estado, expender la rama de su cupo dentro de su territorio en especie, o establecer y arreglar sus fábricas para la venta en labrados”. De ahí se infiere que los estados podrían limitarse a vender la hoja en rama y dejar que los particulares se encargaran de la manufactura, aunque tal parece que en la mayoría de los casos intentaron controlar también la manufactura y comercialización de los puros y cigarros.

en libertad, si tenían la capacidad para ello, de establecer en su territorio monopolios para la manufactura y comercialización del tabaco. Es importante destacar que la permanencia del monopolio no suponía su restitución a la antigua forma colonial; por el contrario, en lo general se preservó la estructura institucionalizada desde junio de 1823, es decir, la del “estanco a medias”.

Consideraciones finales

El pacto fiscal federal estuvo movido en gran medida por el rechazo de los grupos de interés regionales a la concentración de potestades hacendarias en el gobierno general; sin embargo no hay evidencias que soporten la presunción de que pretendieran destruir la administración central y separarse de la federación. Por el contrario, la mayoría de los diputados del Congreso Constituyente, incluyendo a algunos representantes de los estados federalistas más radicales, consintió en despojar a los erarios estatales de recursos financieros para entregarlos al gobierno nacional. Congresistas y gobiernos provinciales accedieron a que éstos entregaran una parte de sus rentas a la administración central, indispensable para la conservación de la unidad. También renunciaron a cobrar alcabalas a las importaciones y a usufructuar los aranceles marítimos, que ya controlaban *de facto*. No hacerlo hubiera implicado aumentar el contingente, y por tanto la carga fiscal para sus pobladores, con el fin de cubrir el déficit del erario nacional. No había duda acerca de la necesidad de garantizar la subsistencia de una administración general más o menos vigorosa para que pudiera cumplir con las tareas básicas: preservar la independencia y la soberanía nacional. El hecho es sumamente significativo, pues refleja que dentro y fuera del Congreso Constituyente, al menos en el aspecto hacendario, se impuso una idea de Estado por encima de los intereses regionales. La mayoría de los congresistas parece haber asumido que representaban a la nación y no sólo a los estados donde habían sido electos. Desde esta perspectiva, si el nuevo orden que surgió del pacto fiscal se compara con el equilibrio político imperante entre 1810 y 1823, evidencia un fortalecimiento de la administración central en detrimento de los gobiernos locales, aunque obviamente muy lejos del grado de centralización existente antes de 1810.

Como quedó evidenciado, las posturas confederalistas fueron derrotadas en el debate parlamentario. No sólo porque se impuso una visión de Estado sino también porque los gobiernos provinciales no constituyeron un frente homogéneo. Había diversidad de opiniones entre sus representantes, tanto en



los órganos legislativos locales como en el Congreso Constituyente, pero las radicales no fueron dominantes. Es verdad que existía una enorme desconfianza hacia un gobierno central fuerte, tal como quedó de manifiesto durante el gobierno de Iturbide. No obstante, la mayoría de los constituyentes de 1824 se percató de que tampoco convenía un ejecutivo demasiado débil. No sólo para evitar que los estados se impusieran, sino también para garantizar la frágil independencia ante un posible intento de reconquista por parte de España. Como ha observado Jaime E. Rodríguez, tal vez la revuelta de José María Lobato entre enero y febrero de 1824 convenció a los indecisos de dotar de mayores recursos al gobierno central para afianzar el orden interno y la soberanía nacional, premisa indispensable para la preservación de todo el cuerpo político⁷⁹. Hasta donde sabemos ningún contemporáneo, ni siquiera los partidarios del centralismo, creyó que la arquitectura constitucional fuera de carácter confederal; por el contrario, los confederalistas derrotados se quejaban de que se asemejaba más a un modelo central que a uno federal.

En las siguientes páginas nos detendremos a analizar con detenimiento la estructura arancelaria y la polémica en torno a ella, que si bien tiene una dimensión eminentemente fiscal, su diseño y aplicación guarda más relación con la política comercial del gobierno mexicano. Esta correlación intrínseca obliga a observarla por separado, pero también el hecho de que los ingresos arancelarios fueron previstos, y funcionaron, como la principal fuente de ingresos de la hacienda nacional.

⁷⁹ La rebelión de José María Lobato, de enero de 1824, tenía como objetivo la destitución de José María Michelena y Miguel Domínguez como miembros del triunvirato que fungía como Poder Ejecutivo. Asimismo, exigía que se destituyera a todos los españoles de los puestos públicos. Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica*, pp. 122-123.