

“Gasto público, déficit y fracaso de las reformas
hacendarias de corte liberal, 1825-1830”
p. 225-290

*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



V

GASTO PÚBLICO, DÉFICIT Y FRACASO
DE LAS REFORMAS HACENDARIAS
DE CORTE LIBERAL, 1825-1830



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Instituto
Mora

V GASTO PÚBLICO, DÉFICIT Y FRACASO DE LAS REFORMAS HACENDARIAS DE CORTE LIBERAL, 1825-1830

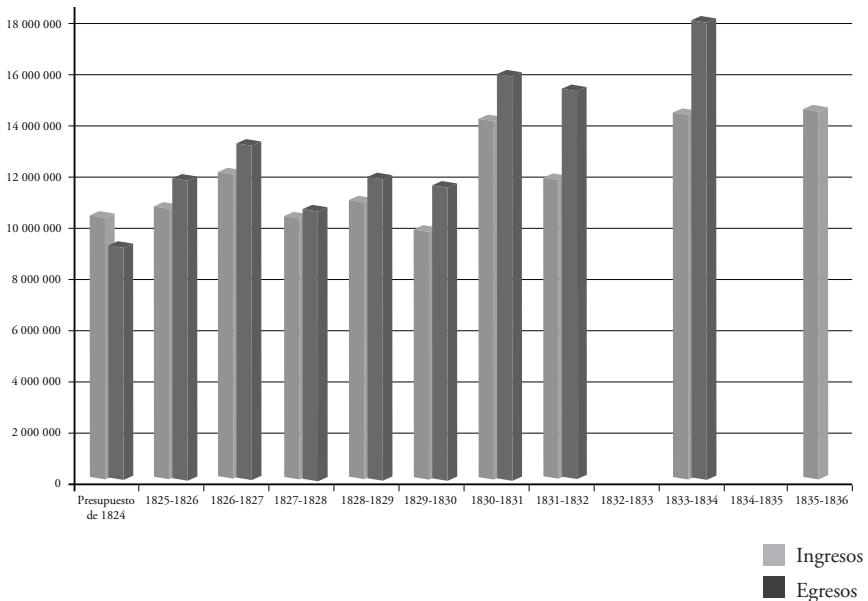
Los resultados de la constitución hacendaria que los congresistas de 1824 imaginaron no fueron los estimados. Ello obedeció en gran medida a la insuficiencia de la información con que se hicieron los cálculos y a los errores de algunas proyecciones cuyas variables era difícil controlar, por ejemplo, el ritmo de la recuperación económica y las fluctuaciones del comercio exterior. La división de rentas entre la administración central y los erarios provinciales, y el incumplimiento de éstos con sus obligaciones financieras para con la primera no son tan relevantes para explicar los desequilibrios presupuestarios. Tampoco lo fue, aunque generó consecuencia negativas para la Hacienda, la continuidad de los desacuerdos entre los grupos de interés. La disociación entre el proyecto y la realidad no siempre fue desfavorable para la Hacienda nacional. Algunos rubros de ingresos proporcionaron más recursos de los que se pensó. Dicho de otra manera, aunque el balance general de la relación entre ingresos y egresos ordinarios no favoreció al erario, el análisis desagregado de sus componentes muestra tendencias en sentidos opuestos, tal como veremos a continuación. De igual modo, el tipo y cantidad de medios extraordinarios con que contó cada gobierno fueron distintos. Por consiguiente, déficit no siempre fue sinónimo de penuria ni tampoco existió una correlación proporcional entre ellas. En los siguientes capítulos nos ocuparemos precisamente de las causas de los desequilibrios presupuestarios y de las formas en las que los gobiernos nacionales los enfrentaron.

El gobierno de Guadalupe Victoria (1824-1829) es conocido por su solvencia financiera y por la escasa presencia de conflictos políticos y militares que amenazaran seriamente su existencia. Sin embargo, también se ha resaltado que los recursos que tuvo para afrontar las necesidades de la administración no fueron producto de una política recaudatoria exitosa sino de los préstamos ingleses. En efecto, si se observa la recaudación ordinaria de la Hacienda nacional se puede constatar la existencia de un déficit significativo durante todo

el cuatrienio (véase el gráfico V.1). Gracias a los préstamos el gobierno de Victoria evitó enfrentarse al imperativo de buscar recursos internos que pudieran agraviar a algunos sectores sociales o a los gobiernos estatales; por el contrario, no puso reparos en que el Congreso General autorizara reducciones temporales en las cuotas del contingente. Por la misma razón fue más o menos paciente con las prolongadas discusiones para la elaboración de un nuevo arancel. La deuda contraída permitió que durante su gobierno, Victoria se abstuviera de proponer cambios en la estructura impositiva y de presionar demasiado a los estados morosos para que pagaran el contingente y el tabaco recibido. De hecho, esta circunstancia es una variable importante para comprender el relativo consenso político que le permitió concluir su periodo. No obstante, es importante subrayar que los recursos de los préstamos ingleses se agotaron antes de que concluyera el cuatrienio de Victoria de modo que en el último tramo de su gobierno se prefiguraron ya los problemas financieros que enfrentarían los gobiernos posteriores y que contribuyeron a generar la inestabilidad política.

Gráfico V.1

Ingresos (sin préstamos) y egresos de la Hacienda pública, 1825-1836.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

En este contexto, resulta comprensible que el comportamiento de los ingresos ordinarios durante el breve periodo de gobierno de Vicente Guerrero, de abril a diciembre de 1829, fuera similar al de la presidencia de Victoria. De hecho, como se observa en el gráfico V.1, la recaudación ordinaria durante los años correspondientes a los gobiernos de los dos primeros presidentes de la república fue la más baja de la primera república federal. Sólo a partir de 1830 los ingresos regulares experimentaron un incremento, aunque los beneficios fueron anulados por el aumento de los gastos.

Es pertinente advertir que la información de las memorias de Hacienda incluye años fiscales que iban de julio a junio de modo que no se ajustan a los periodos presidenciales. Así, de los nueve meses de gobierno de Vicente Guerrero tres están incluidos en la memoria de 1828-1829, y los seis restantes en la de 1829-1830 que también incluye los seis primeros de la administración que encabezó el vicepresidente Anastasio Bustamante, sucesor de Vicente Guerrero. En este capítulo nos ocuparemos sólo del periodo de julio de 1825 a junio de 1830. Se analiza el comportamiento de las principales fuentes de ingresos para evaluar sus resultados y explicar su fracaso en los casos correspondientes. Sin embargo, el énfasis se pondrá en el ejercicio del gasto, sobre el cual recae el peso de la explicación de los desequilibrios presupuestarios, tal como intentaremos probar. De igual modo se analizarán las estrategias empleadas para afrontar los desajustes financieros, que se volvieron graves entre 1828 y 1829. Para evaluar los resultados de la política hacendaria del periodo elegido usaremos como punto de comparación el presupuesto elaborado en 1824 cuando se aprobó la división de rentas del gobierno general y las de los estados.

Contratación de la deuda inglesa

Como ya se apuntó, a fines de 1823 el Congreso autorizó la contratación en el exterior de 20 000 000 pesos. Con este fin se comisionó a Francisco Borja Migoni, que residía en Londres, para que entablara las negociaciones correspondientes. Al final se efectuaron dos contratos por 16 000 000 de pesos cada uno con sendas casas comerciales: el primero se realizó en febrero de 1824 con B. Goldschmidt y compañía; el segundo, un año después, con Barclay, Herring, Richardson y compañía. Las condiciones de los empréstitos fueron sumamente desfavorables para las arcas nacionales, aunque evitaron la penuria durante poco más de tres años y aligeraron la tensión política entre la administración central y los gobiernos estatales por cuestiones hacendarias.

El primer contrato, negociado por Borja Migoni, fue el más desfavorable para México. Se reconoció una deuda de 16 000 000 de pesos con una tasa de interés del 5% anual. Borja Migoni, antiguo simpatizante de Iturbide y contrario a la república, maniobró para beneficiarse a sí mismo y a un grupo de comerciantes a costa de las finanzas del gobierno mexicano. En secreto vendió a sus cómplices los bonos emitidos por el gobierno mexicano al 58% de su valor nominal que luego revendieron en el mercado al 84%, es decir, que la pérdida para el erario nacional por la colocación de los documentos en el mercado fue del 42%, cuando pudo haber sido sólo del 16. Descontados los gastos de administración y la comisión que cobró la casa de Goldschmidt, la Hacienda pública nacional recibiría únicamente 5 686 157 pesos, es decir, una tercera parte de la deuda contratada¹.

El segundo préstamo, negociado sin Borja Migoni, se formalizó un año después que el primero, a pesar de que los arreglos habían iniciado desde fines de 1823. Debido a los oficios de Borja Migoni, el contrato con la casa Goldschmidt no sólo se resolvió con mayor diligencia que el fraguado con Barclay, Herring, Richardson y compañía, sino que se aceptó una cláusula de aquella casa para que el segundo préstamo no pudiera efectuarse sino hasta febrero de 1825. Además, una cuarta parte de éste se destinaría a amortizar la deuda con Goldschmidt. Por fortuna para el erario mexicano el segundo contrato resultó menos oneroso. Se reconoció una deuda de 16 000 000 de pesos con un interés del 6% anual, pero los bonos se vendieron al 86,7% de su valor nominal. Una vez deducidos los gastos de administración y la comisión de la casa prestamista, la Hacienda nacional dispondría de 11 333 298 pesos; más del doble que con el primer préstamo. Por ambos préstamos el erario debía obtener poco más de 17 000 000 de pesos. Sin embargo, debido a la devaluación posterior de los bonos en el mercado británico, la suma que recibió el gobierno mexicano fue mucho menor².

La deuda contraída y los intereses correspondientes se pagarían de manera semestral a partir de 1825. Para ello se hipotecó un tercio de los ingresos de las aduanas marítimas, estimados en 1824 en 4 000 000 de pesos anuales, o lo que fuera necesario “sin perjuicio de la hipoteca general de las demás rentas de

¹ Rodríguez O., “Los primeros empréstitos mexicanos” pp. 60-69.

² *Ídem*. En realidad es casi imposible determinar con precisión la cantidad que finalmente recibió el gobierno mexicano debido tanto a las fluctuaciones del precio de los bonos como al hecho de que a menudo las entregas no se hicieron en metálico, sino en pagarés que durante su circulación sufrían algunos cambios en su precio.

la nación y de los arbitrios propios y peculiares que el actual Congreso General está meditando para cubrir los réditos y extinguir la deuda pública”³. Sin embargo, el pago de los tres primeros semestres se descontaría por adelantado del monto de deuda contratada, es decir, que el tesoro público no tendría que destinar nada de sus ingresos arancelarios a aquel fin hasta el segundo semestre de 1826⁴.

A fines de 1825 el gobierno dispuso que se reservara no un tercio sino la mitad de los ingresos de las aduanas marítimas para crear el fondo de amortización de los dos préstamos. Al mismo tiempo advirtió que “por ningún pretexto, ni por autoridad alguna debe echarse mano ni de un grano de este fondo sea cual fuere la urgencia que para ello hubiere”⁵. Durante un tiempo, estos recursos permitieron al gobierno sortear con relativo éxito sus compromisos financieros en Inglaterra, pese al contexto adverso que tuvo que enfrentar en aquel país. Una crisis en el sistema financiero europeo llevó a la quiebra a las dos casas comerciales acreedoras del gobierno mexicano en febrero y agosto de 1826, respectivamente. Mientras México envió sus remesas financieras, sus bonos, a diferencia de los de otros países hispanoamericanos, mantuvieron un precio razonable en el mercado londinense⁶.

En octubre de 1826, el ministro de Hacienda, Ignacio Esteva, advertía que si se mantenía el déficit en el presupuesto y la crisis financiera en Europa se prolongaba, sería muy difícil cumplir con las obligaciones financieras en el exterior. En ese momento, el ministro encaraba una arremetida de sus enemigos políticos quienes no dudaron en responsabilizarlo, tanto en la prensa como en la Cámara de Diputados, por los desequilibrios presupuestales. Esteva se defendió alegando que estas circunstancias obedecían en parte a la deuda de los estados por el contingente y el tabaco. Al mismo tiempo instó al Congreso a agilizar la aprobación y publicación del nuevo arancel

³ “Oficio del Supremo Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de agosto de 1824”, publicado en *El Águila Mexicana*, núm. 153, 14 de septiembre de 1824, p. 3.

⁴ *Ídem*.

⁵ “Orden del presidente para que los administradores de aduanas marítimas separen la mitad de los ingresos federales para el servicio de la deuda externa y para la creación del fondo de amortización de la misma de 28 de diciembre de 1825”, *El Águila Mexicana*, núm. 261, 31 de diciembre de 1825, p. 3. Esta misma orden fue publicada en la *Gaceta Diaria de México*, tomo 1, núm. 221, 30 de diciembre de 1825, p. 1.

⁶ Rodríguez O., “Los primeros empréstitos mexicanos”, pp. 70-77. Villegas Revueltas, *Deuda y diplomacia*, pp. 29-38.

para las aduanas marítimas que debía dinamizar el comercio internacional⁷. La embestida publicitaria contra Esteva arreció cuando corrieron noticias de que algunas letras emitidas por el gobierno en contra de la casa de Barclay, Richardson y Compañía habían sido rechazadas por ésta en Londres. El ministro se manifestó ignorante y desconcertado por estos rumores, pues aseguraba que había cubierto a tiempo los compromisos para garantizar la preservación del crédito nacional⁸.

A pesar de las prevenciones tomadas, para octubre de 1827 el gobierno mexicano no fue capaz de cumplir con la remesa de dinero que debía enviar a Inglaterra, debido a que las arcas del erario estaban desprovistas de recursos. Ante las pocas esperanzas de incrementar los ingresos, el gobierno solicitó al poder legislativo una nueva autorización para contraer un tercer préstamo en Europa. Luego de intensas discusiones en el Congreso y en la prensa, los diputados denegaron la petición con el argumento de que si no era posible hacer frente a los compromisos de la deuda existente, tampoco podría encararse una nueva. Además, las expectativas de contratar deuda en condiciones favorables eran prácticamente nulas debido a la mengua del crédito nacional en los mercados financieros internacionales, situación imputada a la supuesta impericia del ministro José I. Esteva. La prueba de esto último, recalcaba *El descarado* autor del texto, era la ausencia total de ofertas cuando en el “periodo glorioso” de 1824 se “amontonaban proponentes” de crédito para el gobierno⁹.

⁷ “Satisfacción dada por el ministro de Hacienda a las proposiciones del sr. Paz en la Cámara de Diputados”, *El Águila Mexicana*, núm. 180, 26 de octubre de 1826, pp. 1-2.

⁸ Esteva aseguró que había enviado medio millón de pesos en agosto de 1826 con el sr. Camacho, que servirían para blindar el crédito público. Sus críticos señalaron que tal cantidad no sería suficiente para cubrir los gastos que debían erogarse en octubre por el servicio de la deuda. Además, lo instaban a que rindiera cuentas de los tres millones de pesos que, supuestamente, habían quedado en Londres para hacer frente a los compromisos del gobierno. “Editorial” *El Sol*. Núm. 1213, 9 de octubre de 1826, p. 1930. “Satisfacción dada por el ministro de Hacienda a las proposiciones del sr. Paz en la Cámara de Diputados”, *El Águila Mexicana*, núm. 180, 26 de octubre de 1826, pp. 1-2. “Diafanización financiera, firmado por *El Opaco*”, *El Sol*, núm. 1239, 6 de noviembre de 1826, pp. 2041-2042.

⁹ “Comunicado: Lid Económica. Firmado por *El descarado*”, *El Sol*, núm. 1178, 4 de septiembre de 1826, p. 1789. En la lista de oferentes de deuda en 1824, *el descarado* denuncia a Manning, Richards, a Jorge O’Gorman, apoderado de B. A. Goldschmith y hermano de Carlos Tadeo O’Gorman, cónsul general de S. M. B.; a Richard, Robert Staples y a León Harvey, primer comisionado del gobierno inglés de quien se afirma que “tuvo cierta intervención en el empréstito supletorio de Staples, cuyo comportamiento tan ajeno de su ministerio, parece

Durante el último trimestre de 1827 el precio de los bonos mexicanos en Londres no se desplomó gracias a los rumores de que el gobierno de Victoria pronto se pondría al corriente con sus pagos. Sin embargo, para principios de 1828, cuando se hizo evidente que los fondos no llegarían, los bonos y el crédito de la nación mexicana en el exterior se derrumbaron. En México se conminaba al gobierno a que tomara las medidas necesarias para evitar este daño, pues “el crédito de las naciones es como la virginidad, que no se pierde más que una vez”¹⁰. No obstante, nada se pudo hacer. El manto protector de la deuda inglesa se había diluido y la penuria volvió a mostrar su rostro.

La importancia del gasto en las finanzas públicas

Si se observa el registro de los ingresos ordinarios de la Hacienda pública nacional entre 1825 y 1830 salta a la vista que la recaudación, con excepción de los años fiscales de 1827-1828 y 1829-1830, fue superior a la cifra calculada en 1824. No obstante, los montos desagregados de cada rubro muestran comportamientos diferenciados. Los impuestos a las importaciones tuvieron el rendimiento más alto. Si bien entre 1827 y 1828 acusaron una reducción, sus cifras siempre fueron superiores a los 4 695 000 estimados en la ley de división de rentas de 1824. En promedio entre julio de 1825 y junio de 1830 representaron el 59,8% de los ingresos ordinarios; casi 16 puntos más del porcentaje proyectado.

En contrapartida, las entradas del estanco del tabaco y el contingente, que debían ser los otros dos pilares importantes del erario nacional, estuvieron muy por debajo de las cantidades presupuestadas. Sumados apenas promediaron el 20% del total de los ingresos hacendarios, cuando se había calculado que aportarían el 54%. Esto significa que durante aquellos años los tres soportes centrales de la Hacienda nacional generaron en promedio sólo del 79,8% de los ingresos ordinarios y no el 96% como se esperaba (véase el cuadro V.1). De cualquier modo, reiteramos, la cantidad recaudada superó la estimada por los constituyentes. Sin embargo, existió un déficit a lo largo del periodo, es decir, que el yerro mayor de éstos ocurrió en el cálculo del gasto.

no aprobó su gobierno”. Véase también *El Sol*, números 1179 y 1180, 5 y 6 de septiembre de 1826, pp. 1794 y 1798.

¹⁰ *El Amigo del Pueblo*, núm. iv, 2 de abril de 1828, pp. 2, 4-5.



Cuadro V.1

Presupuesto de 1824 e ingresos ordinarios de la Hacienda pública central, 1825-1830

	Presupuesto 1824	%	1825-1826	%	1826-1827	%	1827-1828	%	1828-1829	%	1829-1830	%
Impuestos al comercio exterior	4 695 000	44	7 205 097	65	8 530 340	69,8	6 093 674	58	6 520 359	58	4 841 837	49
Contingente de los Estados	3 115 000*	28	1 368 452	13	979 145	8	1 381 412	13	1 621 079	15	1 960 873	20
Estanco del Tabaco	2 500 000	24	1 356 127	12	914 948	7	1 212 463	11	1 013 159	9	841 375	12
Ingresos del Distrito y territorios federales	30 000	0,3	678 546	6	1 413 211	11,5	1 350 145	12	1 266 551	11	1 245 459	8
Pólvora			132 522	1	114 412	1			102 071	1	39 219	4
Correo	60 000	0,7	87 462	1	143 978	1,2	146 161	1,4	114 201	1	85 257	3
Lotería	50 000	0,6	49 153	0,5	45 512	0,4	47 683	0,5	32 197	0,3	41 258	1
2 % de circulación de moneda			48 525	0,4	99 642	0,9	95 533	1	73 190	0,7	84 815	0,9
Salinas	100 000	1	44 921	0,4	63 517	0,6	49 553	0,5	62 452	0,6	65 671	0,9
Bienes nacionales			32 673	0,3	18 988	0,6	52,609	0,5	5 432	0,05	346 836	0,7
Depósitos generales			12 329	0,2	23 978	0,03	161 827	1	238 617	2,2	284 618	0,4
Comisos			8 909	0,08	19 386	0,2	1 087	0,2	34 075	0,04		
Alcabala de tabaco	30 000	0,4	5 499	0,05								
Otros									160 944	1,4	134 858	0,3
Total	10 613 500		11 030 215		12 367 057	100	10 592 147		11 244 327		9 972 076	

* Como producto de las negociaciones al interior del Congreso y de las presiones de los estados se accedió a que éstos gozaran de una rebaja de un tercio durante el primer año contado a partir de la fecha en que cada estado se hiciera cargo de sus rentas, lo cual ocurrió entre octubre y diciembre de 1824. En consecuencia el monto total esperado para este primer año fue de 2 076 667 pesos. Mediante la ley de 11 de abril de 1826, se eximió del pago del contingente al estado de México debido a que la ciudad de México pasó a convertirse en un Distrito Federal. Por lo tanto la suma total estimada se redujo de 3 115 000 pesos a 2 140 000, casi un tercio menos del monto supuesto en la ley de agosto de 1824. Pero como en ese año sólo se pagaría la mitad, el erario debía recibir únicamente 1 070 000 pesos.

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830.*

Es obvio que el presupuesto de gastos elaborado en agosto de 1824 estuvo muy abajo de las erogaciones efectivas; presupuesto que dicho sea de paso se consideraba estático, es decir, que no había motivo para que aumentara con el paso de los años. Los legisladores no vislumbraron razón alguna para suponer tal mudanza en virtud de que las funciones del gobierno central estaban debidamente delimitadas y restringidas.

Según la ley de división de rentas de agosto de 1824, el gasto ascendería a 9 481 783 pesos, de los cuales el 88% se usaría para que el gobierno central cumpliera con su función esencial: preservar la integridad territorial e independencia nacional, así como el orden interno, es decir, el gasto militar. El restante 12% se invertiría en los requerimientos operativos de los ministerios de Relaciones, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, así como en el Ministerio de Hacienda. Es de notar que durante los cinco años que estamos analizando el porcentaje del gasto militar casi coincidió con la cifra proyectada. En números absolutos promedió 8 344 222 pesos anuales, sólo unas décimas porcentuales arriba de la cantidad presupuestada, a pesar de las erogaciones que supuso la campaña para repeler la invasión española de julio a septiembre de 1829. Esto significa que si bien el gasto del Ministerio de Guerra y Marina absorbió la mayor parte de los ingresos de la Hacienda pública, no fue el principal responsable de los déficit, si se considera que se ajustó casi totalmente a la composición del gasto previsto, aunque sin duda se trata de un porcentaje muy alto, reflejo del peso político de la institución castrense. Las proyecciones de gasto para los otros tres ministerios sí resultaron muy erradas. (cuadro V.2).

El gasto de aquellos tres ministerios se había calculado en 651,000 pesos, equivalentes al 7% del total. No obstante, su promedio anual entre 1825 y 1830 fue de 3 479 092; es decir, 534% más de la cifra estimada. El análisis desagregado de sus erogaciones evidencia que los ministerios de Relaciones y de Justicia y Negocios Eclesiásticos consumieron una cantidad insignificante. En cambio el gasto del de Hacienda rebasó con creces la suma presupuestada para los tres ministerios. De hecho, en el año fiscal de 1825-1826 sus gastos estuvieron por arriba de los cuatro millones de pesos; es decir, que las razones del desequilibrio del presupuesto de gastos se hallan fundamentalmente en las erogaciones hechas por el Ministerio de Hacienda (véase el cuadro V.3).

El análisis desagregado del gasto del Ministerio de Hacienda deja al descubierto cuáles fueron las causas del desbalance. Tal como se evidencia en el gráfico V.2, durante el año económico 1825-1826 más de la mitad de los

Cuadro V.2

Egresos de la Hacienda pública nacional, 1825-1830

	<i>Presupuesto 1824</i>	<i>1825-1826</i>	<i>1826-1827</i>	<i>1827-1828</i>	<i>1828-1829</i>	<i>1829-1830</i>
Ministerio de Relaciones		157,752	222,339	374,128	321,970	302,630
Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos		83,726	176,396	163,640	197,551	141,150
Ministerio de Hacienda	651,000*	4 011 908	3 013 474	1 028 973	3 719 710	3 480 114
Poder Legislativo	440,000	338,835	476,664	373,896	397,703	265,699
Presidencia de la República	13,000	41,000	46,000	41,885	23,989	42,500
Ministerio de Guerra y Marina	8 322 783	7 895 323	10 155 870	8 822 561	7 192 081	7 655 274
Total	9 426 782.74	12 528 544	14 090 743	10 805 083	11 853 004	11 887 367

*Incluye los ministerios de Relaciones, Justicia y Negocios eclesiásticos y de Hacienda.

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830*

Cuadro V.3

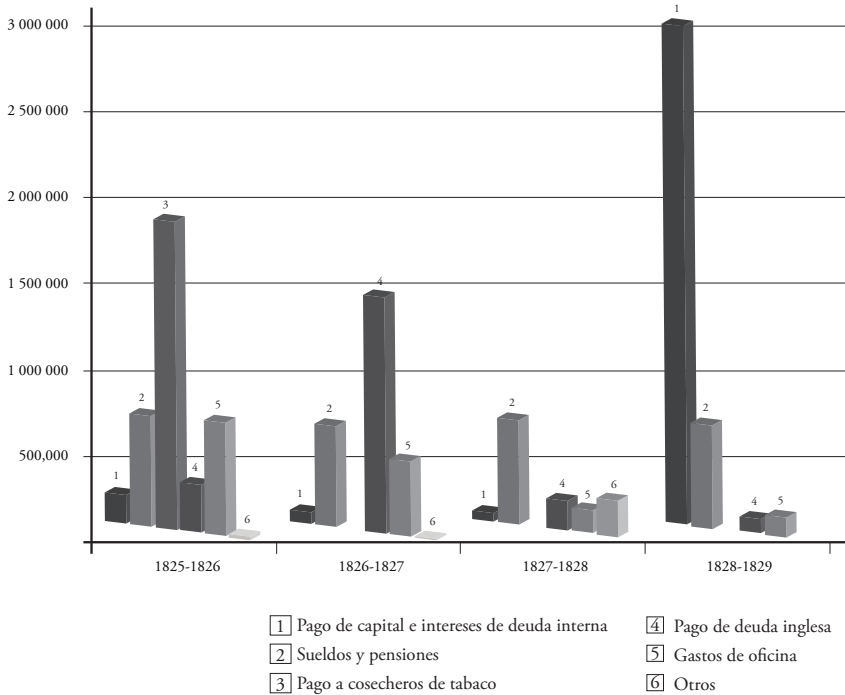
Gasto de los Ministerios de Estado con excepción del de Guerra y Marina

	<i>1825-1826</i>	<i>1826-1827</i>	<i>1827-1828</i>	<i>1828-1829</i>
Ministerio de Relaciones	198,755	222,339	374,130	321,971
Ministerio de Justicia y negocios eclesiásticos	83,729	147,581	163,641	197,552
Ministerio de Hacienda	4 011 866	3 013 466	1 575 621	4 222 867
Total	4 294 392	3 383 394	2 155 282	4 742 390

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830*.

Gráfico V.2

Egresos del Ministerio de Hacienda, 1825-1829.

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

gastos del ministerio, 1 858 574 pesos, fueron utilizados para cubrir una parte de la deuda acumulada con los cosecheros de tabaco. Esta inversión no necesariamente tenía como objetivo reactivar el estanco del tabaco, sino que pudo haber obedecido a que la casa Manning & Marshall, una de las acreedoras del gobierno mexicano, solicitó y se aprobó que entregara en tabaco una parte de los recursos que prestaría al gobierno mexicano. La casa compraba el tabaco a los cosecheros a un precio menor al ofrecido por el monopolio gubernamental, con la ventaja para éstos de que pagaba en efectivo al momento de la compra o incluso antes, y posteriormente lo entregaba al gobierno al precio preestablecido. De este modo maximizaban sus utilidades no sólo por el servicio del

préstamo sino también por la compra de tabaco¹¹. Sin embargo, la Hacienda pública sólo estaba cambiando su deuda con los cosecheros por deuda externa.

Es significativo que los gastos de oficina, sueldos y pensiones sumaran 1 344 536 pesos durante ese primer año, es decir, más del doble de la cantidad asignada en agosto de 1824 a los ministerios de Hacienda, Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos juntos. Esto pudo obedecer a que los constituyentes carecían de una percepción realista acerca del tamaño de la burocracia, aunque me inclino más a pensar que omitieron la deuda acumulada con sus integrantes al momento de hacer los cálculos. De hecho, en mi opinión el yerro en la proyección de los gastos obedeció, sobre todo, a que no se consideró el costo de la enorme deuda pública acumulada —interna y externa— ni mucho menos se previó que habría necesidad de contratar más.

En 1826 y 1827 el costo de la deuda inglesa ocupó el grueso del gasto del Ministerio de Hacienda. En el primer año el gobierno mexicano aún recibió cantidades significativas por ese concepto, pero a partir de 1827 tuvo que empezar a reembolsar fuertes sumas. Este año se agotaron los recursos del préstamo externo, al mismo tiempo las casas comerciales inglesas acreedoras se declararon en quiebra, lo que obligó al gobierno mexicano a remitir fuertes sumas de dinero a Inglaterra para evitar el desplome total del crédito público en los mercados internacionales. De manera paralela había que encarar otros gastos internos impostergables. Para el año fiscal de 1828-1829 el gobierno fue presionado y obligado a entregar más de 3 000 000 de pesos, a cuenta de la deuda interna acumulada en los años previos. De manera más puntual, se puede afirmar que entre julio de 1825 y junio de 1830 el desequilibrio entre gastos e ingresos estuvo causado fundamentalmente por los costos de la deuda, tanto interna como externa. Veamos ahora las formas mediante las cuales se encaró esa situación.

Un valioso paliativo: las rentas del Distrito Federal

El aporte de los contribuyentes que habitaban el reducido territorio del Distrito Federal sobre los cuales el gobierno nacional ejercía una potestad fiscal más o menos efectiva fue crucial para paliar los desequilibrios presupuesta-

¹¹ *Vid.* “Comunicado anónimo”, *El Sol*, año 4, núm. 1196, 22 de septiembre de 1826, p. 1860. “Comunicado firmado por *Urbano Cortés*”, *El Sol*, núm. 1206, 2 de octubre de 1826, p. 1901. “Comunicado firmado por *El mismo sabedor*”, *El Sol*, núm. 1207, 3 de octubre de 1826, p. 1905. “Comunicado anónimo”, *El Sol*, 1205, núm. 1 de octubre de 1826, pp. 1896-1897.

rios. Es fundamental, por tanto, resaltar la importancia que tuvieron estos recursos para evitar que el déficit fuera mayor. La exención del Estado de México del pago del contingente como indemnización por la pérdida de la Ciudad de México para formar el Distrito Federal, supuso que la Hacienda nacional perdiera 975,000 pesos, es decir, el 31% de la cantidad presupuesta por ese concepto. No obstante, el arreglo resultó favorable, pues las rentas del Distrito Federal compensaron con creces aquella suma. Los 30,000 pesos que se esperaban de los territorios federales se elevaron a 1 190 783 en promedio entre 1825 y 1830, cuya proporción mayor, de hecho casi total, correspondió al Distrito Federal¹². Los ingresos de los poco poblados y en su mayor parte distantes territorios federales no fueron significativos. En promedio la recaudación del Distrito y territorios federales estuvo muy cercana a la suma agregada de las aportaciones de los estados por concepto del contingente y superó a las del estanco del tabaco. A pesar de que Marcello Carmagnani opina lo contrario, la erección del Distrito Federal fue ventajosa para la administración central, toda vez que se convirtió en una importante fuente de recursos que no había sido considerada como tal en el pacto fiscal de 1824. Ciertamente que supuso que los contribuyentes de este territorio resintieran una creciente carga fiscal a medida que las necesidades del erario aumentaban. La suma global de los impuestos internos proporcionados por los contribuyentes del Distrito Federal fue ligeramente menor a la que aportaron por el contingente los habitantes de todos los estados de la federación.

A pesar de que se impuso una pesada carga fiscal a la población del Distrito Federal, razones políticas y financieras establecieron un límite a la suma que podía recaudarse. La necesidad de contar con un apoyo político restringía las pretensiones del gobierno general de exigir demasiados impuestos y contribuciones, pero además se corría el riesgo de asfixiar las actividades económicas si se afectaba la masa de capitales necesarias para sustentarlas.

Es probable que la importancia de los ingresos reunidos en el Distrito Federal sea mayor a la que el análisis contable evidencia. Ernest Sánchez San-

¹² Estas cifras son similares a las que calculó la legislatura del Estado de México en 1830, según la cual la pérdida de la Ciudad de México había supuesto una merma para su erario de cerca de 1 200 000 pesos. De ahí que aunque se le hubiera eximido del pago de su contingente de 900,000 pesos, arrastraba una pérdida de 300,000 mensuales. *Iniciativa que el Honorable Congreso del Estado de México dirige a la Cámara de Senadores de la Unión pidiendo que no apruebe en cuanto a este Estado el acuerdo de la de diputados, relativo a imponer un 40 por 100 sobre las rentas de todos los de la federación*, Toluca, Imprenta del Gobierno dirigida por el C. Juan Matute y González, 1830.

tiró sugiere que los gravámenes sobre el comercio interior controlados por la federación pudieron haber permitido la ampliación del gasto del Congreso General, de la presidencia y vicepresidencia de la república, de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores y la de Justicia y Negocios eclesiásticos. Evidentemente, cuando el autor habla de impuestos interiores debemos considerar que se cobraban casi totalmente en la capital del país. Su hipótesis es verosímil debido a que dichos recursos entraban directamente a la tesorería general, a diferencia de los ingresos federales reunidos en las provincias que a menudo se utilizaban en el mismo sitio para cubrir los gastos militares y la deuda pública. En otras palabras, el Distrito Federal proporcionaba un alto porcentaje de los ingresos líquidos de que disponía el erario nacional¹³.

El retorno de los agiotistas

¿De qué manera se financió el constante déficit?, es la pregunta obligada que surge del comportamiento de los ingresos y egresos entre 1825 y 1829. Las dificultades políticas para hacer valer la potestad fiscal del gobierno nacional sobre la mayor parte de la población del país, a pesar de que el Congreso estaba facultado constitucionalmente para imponer contribuciones en todo el país, obligó a hacer del endeudamiento público el principal recurso para equilibrar el presupuesto. En estas circunstancias, el 21 de noviembre de 1827 el Legislativo nacional autorizó al gobierno de Guadalupe Victoria para contraer deuda interna hasta por ocho millones de pesos “sin obligación de premio alguno”; una mitad en metálico y la otra en bonos de deuda pública acreditada. Estos documentos serían tomados sólo al 56% de su valor nominal o menos si fuera posible. Para amortizar la deuda se echaría mano de 100,000 pesos mensuales de las aduanas y 35,000 del estanco del tabaco durante los siguientes cinco años. El préstamo se destinaría a saldar los haberes rezagados de las guarniciones de Yucatán, Chiapas, Nuevo México, estado de Oriente y Veracruz; a amortizar los dividendos de la deuda inglesa hasta el mes de diciembre de ese año; al pago de libranzas; a cubrir el importe del buque *Congreso* comprado al gobierno de Chile y de otro más que se había mandado fabricar en Estados Unidos de América; al pago de los sueldos y gastos del servicio exterior, así como a saldar parte de la deuda acumulada con los cosecheros de tabaco¹⁴.

¹³ Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 127-129.

¹⁴ “Ley de 21 noviembre de 1827. Se autoriza al gobierno a un préstamo de cuatro mi-

No obstante, muy pronto se hizo evidente que los potenciales agiotistas estaban poco dispuestos a aceptar las estrictas condiciones del gobierno. Según el decreto, el dinero en metálico debía reunirse en los siguientes tres meses; sin embargo, transcurrió un mes sin que se concertara ningún préstamo. En consecuencia, el 24 de diciembre se tuvieron que ofrecer condiciones más ventajosas para los dueños del dinero. Se suprimió la restricción del 56% como pago máximo por los bonos y se dispuso cubrirlos al precio “que convenga el gobierno con los contratistas”¹⁵. Ni siquiera así se pudieron conseguir recursos de manera expedita. Los dos primeros contratos se materializaron hasta el mes de abril de 1828 cuando Jorge Follín y Ángel González Echeverría accedieron a prestar al gobierno 122,000 y 126,000 pesos, respectivamente. A pesar de que se había dispuesto que una mitad se recibiera en metálico y la otra en bonos de deuda, el gobierno nacional sólo recibió el 39% en efectivo, es decir, 140,000 pesos. Pagó los bonos a un 87% de su valor nominal. Los contratos futuros seguirían un esquema similar evidenciando así la debilidad del Ejecutivo central y la poca confianza que en él tenían los detentadores del capital. En el año fiscal de 1827-1828, que concluyó en junio, sólo se consiguieron prestados 289,000 pesos en metálico aunque se reconoció una deuda de 967,000. Pese a ello, casi fue suficiente para equilibrar el presupuesto de ese año (véase el gráfico V.3).

Recordemos que la autorización de noviembre de 1827 era para endeudarse hasta por ocho millones de pesos. Para septiembre del siguiente año la deuda contraída era apenas de 1 102 062 pesos, pero el gobierno sólo había recibido 328,786 en metálico. Por consiguiente, el 3 octubre de 1828 el poder legislativo facultó al Ejecutivo nacional para contraer un préstamo por 3 000 000 de pesos en metálico sin especificar el porcentaje que podría recibirse en bonos de deuda pública. Se estipuló que si el metálico reunido hasta esa fecha excedía el millón de pesos, sería tomado a cuenta de los tres millones, es decir, que sólo se contrataría deuda por la diferencia resultante. Como no era el caso, se entendía que podrían contratarse los tres millones íntegros. Si el dinero se conseguía en el exterior, se destinaría a su amortización la mitad de los derechos arancelarios que generaran las importaciones provenientes del país de origen del prestatario. Si la deuda se contrataba en

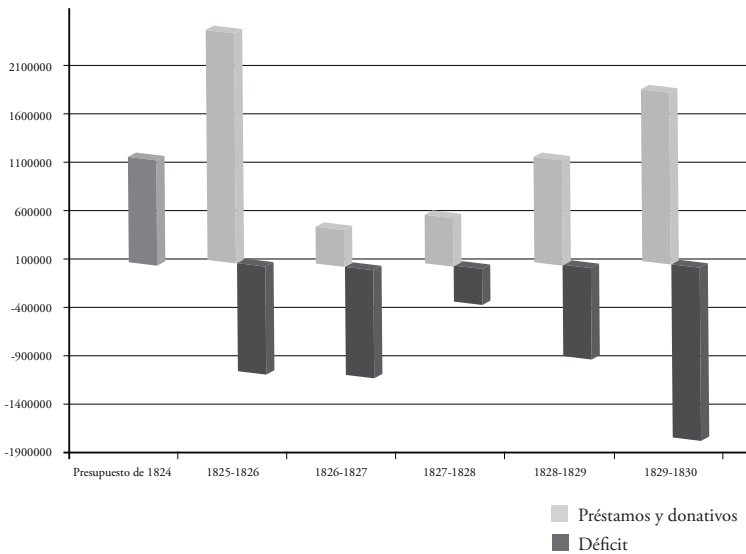
llones” y “Aclaraciones a la ley de 21 de noviembre último sobre préstamo de cuatro millones, 24 de diciembre de 1827”, Dublán y Lozano, *La legislación*, leyes 537 y 540, pp. 46 y 48-49.

¹⁵ “Aclaraciones a la ley de 21 de noviembre último sobre préstamo de cuatro millones, 24 de diciembre de 1827”, Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 540, pp. 48-49.

el país, se pagaría con la cuarta parte de los derechos cobrados a las importaciones que ingresaran por la aduana de Veracruz¹⁶.

Gráfico V.3

Egresos del Ministerio de Hacienda, 1825-1829.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1836*.

El dinero en metálico no se reunió en el plazo estipulado; por consiguiente se tuvo que ir ampliando. El 15 de mayo de 1829, ya durante el gobierno de Vicente Guerrero, es decir, año y medio después, aún se estaba recaudando dicho préstamo, de ahí que nuevamente se extendiera el término otros cuatro meses. Asimismo, se autorizó al gobierno a emitir bonos de deuda en contra de las aduanas, siempre y cuando el premio no excediera de 12,5%¹⁷. Gracias a estas medidas, para el año fiscal de 1828-1829 se reunió poco más de un

¹⁶ “Ley de 3 de octubre de 1828. Se faculta al gobierno para que pueda negociar un empréstito de tres millones de pesos”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 383, pp. 80-81.

¹⁷ “Ley del de mayo de 1829. Aclaración de los decretos que expresa sobre autorización al gobierno para recibir préstamos, y sobre prórroga del plazo que se le fijó; se le autoriza para emitir letras y se previene que cumpla con el decreto de tres de octubre de 1828”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 641, p. 109.

millón de pesos en metálico, aunque aun así se trató de una cifra muy inferior a la que el Congreso había autorizado. A cambio se tuvo que reconocer un préstamo de casi tres millones de pesos en papel de tal manera que la deuda contratada se aproximó a los 4 000 000 (véase el cuadro V.4).

Cuadro V.4

Deuda contratada por la Hacienda pública nacional de abril de 1828 a junio de 1829

<i>Prestamista</i>	<i>Precio nominal de los bonos de deuda</i>	<i>% a que se tomaron</i>	<i>Préstamo en bonos</i>	<i>Préstamo en metálico</i>	<i>%</i>	<i>Deuda total*</i>
Manuel de Lizardi	508, 649	90	458, 462	111, 043	19,5	569, 505
Cosme Sánchez de Aparicio	362, 125	90	326, 147	94, 852	22,5	420, 999
Ángel González y Echeverría	301, 599	88	265, 842	137, 601	34	403, 443
Juan Bautista Lobo	313, 733	89	279, 919	114, 119	29	394, 038
Gustavo Shedenheida	339, 246	89	302, 000	58, 000	16	360, 000
Juan Manuel Lasqueti	180, 039	85	153, 414	117, 864	43	271, 278
Manning y Marshall	144, 996	89	129, 596	75, 004	36,5	204, 600
José Olazábal e hijos	143, 266	89,5	128, 151	43, 157	25	171, 308
Antonio Alonso Terán	71, 835	89	64, 000	64, 000	50	128, 000
Jorge Follín	88, 576	91	80, 413	41, 217	34	121, 630
Antonio de Garay	68, 376	91	62, 000	42, 893	41	104, 893
Eduardo Wilson	75, 821	86	65, 055	37, 057	36	102, 112
Carlos A. Uhde.	55, 698	90	50, 000	20, 000	28,5	70, 000
Adouc. y Plantevigne	35, 663	86	30, 659	30, 659	50	61, 318
Ramón Martínez de Arellano	48, 884	90	44, 000	16, 000	26,5	60, 000
Anselmo Zurrutuza	45, 966	61	28, 174	27, 134	49	55, 308
Taylor Bales y compañía y Gustavo Schedenheida	27, 531	86	23, 676	23, 676	50	47, 352
Daniel O'Ryan	31, 448	88	27, 746	17, 746	39	45, 492
Leverger Hermanos	30, 565	87	26, 500	15, 500	37	42, 000
Exter Geaves y compañía y Manuel Villa y Cosío	26, 141	89	23, 364	10, 759	31,5	34, 123
Estevan Antuñano y compañía	17, 518	95,5	16, 745	16, 745	50	33, 490

244 LA FORMACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA

Roberto P. Staples y compañía	19, 715	82,5	16, 269	16, 269	50	32, 538
Peña Hermanos	16, 123	81	13, 076	9, 460	42	22, 536
Laguerenne Burdel y compañía	19, 438	72	14, 000	7, 500	35	21, 500
Antonio Echeverría	15, 628	89,5	14, 000	6, 000	30	20, 000
Labater Riese y compañía	15, 628	89,5	14, 000	6, 000	30	20, 000
Francisco Agüero	11, 540	86	9, 924	9, 924	50	19, 848
Tayler Bales y compañía	8, 345	86	7, 177	7, 177	50	14, 354
Casa Bechrman y Muller	7, 363	86	6, 332	6, 332	50	12, 664
Pascual Villar	8, 977	89	8, 000	4, 000	33	12, 000
Julián Llano	6, 193	80	4, 954	4, 954	50	9, 908
Antonio Uzcola	6, 151	89,5	5, 500	2, 500	31	8, 000
Pedro Romero Moctezuma	5, 206	90	4, 684	1, 716	27	6, 400
Francisco Escobar	3, 994	89	3, 547	1, 947	35,5	5, 494
Crox y compañía	2, 700	86	2, 322	2, 322	50	4, 644
TOTAL	3 064 676	88,5	2 709 648	1 201 127	31	3 910 775

*La deuda total asumida resulta de la suma del precio real a que fueron tomados los bonos más la cantidad recibida en metálico.

Fuente: *Razón de los préstamos que ha negociado el Supremo Gobierno de la Federación en virtud de la autorización concedida por los decretos del Congreso General de 21 de noviembre y 24 de diciembre del año de 1827, 3 de octubre y 20 de noviembre de 1828...* México, Imprenta del Correo a la Dirección del C. Florencio Aburto, 1829.

La aquiescencia para contratar deuda en el exterior no significó el acceso del gobierno mexicano a las plazas internacionales del dinero donde su crédito se había diluido; en realidad sólo permitió que las casas comerciales extranjeras asentadas en el territorio nacional pudieran participar en el que se perfilaba ya como un jugoso negocio: prestarle dinero al erario federal. Tal como se puede apreciar en el cuadro V.4, a partir del mes de octubre de 1828 las casas comerciales extranjeras tuvieron una participación significativa como prestamistas del gobierno. Sólo entregaban al gobierno pequeñas cantidades en metálico, pues la mayor parte del préstamo lo hicieron en bonos de deuda pública que el primero les recibía en promedio al 88% de su valor nominal. Nada mal para los agiotistas puesto que en el mercado interno el precio de dichos documentos oscilaba entre el 20 y el 50%. Sólo los certificados de los cosecheros de tabaco

que presentaron los agiotistas fueron tomados a la par, aunque representaron un porcentaje menor respecto a la suma total del papel recibido.

Como se señaló, la primera anuencia del Congreso para contraer deuda señalaba que no debía pagarse ningún interés. Quizá se suponía que la aceptación de bonos de deuda pública por un valor superior al que habían sido adquiridos por los tenedores —circulaban hasta al 20% de su valor nominal— sería un premio suficiente para los prestamistas. Los decretos posteriores nada dijeron sobre este punto, lo que no implica necesariamente que el gobierno se haya abstenido de pagar intereses por la deuda adquirida entre 1828 y 1829¹⁸. De cualquier modo, la diferencia entre el precio de compra de los bonos y el pagado por el gobierno debe haber compensado ampliamente a los agiotistas.

Otra alternativa para paliar el desequilibrio presupuestario que se adoptó en las postrimerías del gobierno de Victoria fue la emisión de moneda de cobre. El 28 de marzo de 1829 el órgano legislativo otorgó su consentimiento para que el gobierno acuñara 600,000 pesos de dicho metal, que circularía por un año sólo en el Distrito y territorios federales. Una vez vencido el plazo la moneda se amortizaría por su valor nominal y no se aceptaría como moneda corriente¹⁹. No hay información sobre el resultado de esta disposición; no obstante, puesto que se adoptó en un contexto de inestabilidad política debido a la rebelión que llevará a Vicente Guerrero a la presidencia un mes después, es probable que no se haya materializado.

Tensiones por el pago del contingente

La invasión española supuso un problema inesperado para el erario nacional. Las noticias sobre el inminente intento de reconquista española obligaron al gobierno de Victoria a buscar otros medios para agenciarse recursos que permitieran encarar la guerra²⁰. Con este objetivo, el 4 de octubre de 1828, un

¹⁸ No podemos asegurar de manera tajante que no se hayan pagado intereses por los préstamos, sólo que los documentos no consignan su pago. Enrique Canudas Sandoval asegura que Manuel Lizardi y Ángel González y Echeverría recibieron 536 y 232%, respectivamente, por los préstamos hechos en junio de 1828. El problema es que no ofrece ninguna fuente que permita corroborar su dicho. Canudas Sandoval, *Las venas de plata*, p. 876.

¹⁹ “Ley de 28 de marzo de 1829. Se faculta al gobierno para acuñar seiscientos mil pesos en moneda de cobre”, Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 620, p. 101.

²⁰ Para una revisión de los proyectos de España para invadir México antes de 1829, véase García Martínez, “La independencia en vilo”.

día después de autorizar la contratación de deuda hasta por tres millones de pesos en metálico, el Congreso General autorizó el prorrateo de 600,000 pesos entre los estados que entregarían en seis partes durante igual número de meses. Dicha suma sería tomada como adelanto del pago del contingente de ese o el siguiente año fiscal, es decir, que en sentido estricto no se trataba de un contingente extraordinario, como se denominó. Sólo sería un pago excepcional para los dos estados que estaban exentos del contingente, es decir, para el de México y Chiapas. En caso de que alguna entidad se resistiera a cumplir, el gobierno nacional quedaba facultado para intervenir sus rentas²¹.

Cuadro V.5

Adelanto forzoso a cuenta del contingente decretado el 4 de octubre de 1828

<i>Estado</i>	<i>Cuota asignada</i>	<i>Suma entregada</i>	<i>Estado</i>	<i>Cuota asignada</i>	<i>Suma entregada</i>
Chiapas	4,000	4,000	Querétaro	10,000	10,000
Chihuahua	10,000	10,000	San Luis Potosí	30,000	7,498
Coahuila y Texas	4,000	2,666	Sonora y Sinaloa	5,000	4,166
Durango	30,000	0	Tabasco	4,000	4,000
Guanajuato	54,000	0	Tamaulipas	4,000	0
México	100,000	0	Veracruz	58,000	58,000
Michoacán	30,000	30,000	Jalisco	56,000	0
Nuevo León	5,000	5,000	Yucatán	40,000	40,000
Oaxaca	58,000	3,500	Zacatecas	66,000	66,000
Puebla	32,000	0			
Totales	Cuota asignada 600,000	Cantidad entregada 244,828	Porcentaje 41%		

Fuente: “Ley de 4 de octubre de 1828. Se prorratean para gastos de guerra entre los estados, seiscientos mil pesos”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 584, p. 81. *Memorias de Hacienda, 1828-1829 y 1829-1830*.

La reacción desde los estados no se hizo esperar. La legislatura del estado de México expuso su desacuerdo alegando que carecía de recursos suficientes para hacer el pago. En contrapartida, sugirió cubrir la cuota asignada con las existencias de tabaco que el estado no había podido comercializar a consecuencia de la avasalladora competencia del contrabando y cuyo pago adeudaba a la federación. La propuesta era inaceptable para el erario nacional, pues

²¹ “Ley de 4 de octubre de 1828. Se prorratean para gastos de guerra entre los Estados, seiscientos mil pesos”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 584, p. 81

significaba renunciar a una deuda activa sin muchas esperanzas de vender el tabaco que probablemente se pudriría en sus almacenes²².

Hasta el 30 de junio de 1829, ya durante el gobierno de Vicente Guerrero, los resultados del adelanto habían sido francamente desalentadores para el erario nacional. Sólo había recaudado 185,107 pesos equivalentes al 31% del monto solicitado. Únicamente diez estados habían respondido al llamado. De ellos sólo tres cubrieron la totalidad de la cuota: Querétaro, Yucatán y Zacatecas. Debido a las instancias de Lorenzo de Zavala, ministro de Hacienda, se consiguió que otros estados pagaran extemporáneamente, de modo que al final se pudieron reunir 244,828 pesos, es decir, el 41% (cuadro V.5).

En resumen, la administración central quedó atrapada en una creciente espiral de endeudamiento interno afianzado por los aranceles, única fuente de ingresos que había estado a la altura de las expectativas, y en menor grado por la aduana de la Ciudad de México. La idea de que los primeros cuatro años de gobierno republicano gozaron de una estabilidad financiera debe ser matizada con la aclaración de que a partir de 1828 se tuvo que acudir al mercado interno de capitales, luego del fin de los recursos del préstamo inglés, de la crisis del sistema financiero británico y la caída del crédito nacional en los mercados externos de capital. En estas circunstancias fue prácticamente imposible apoyarse en el sistema financiero internacional en los años siguientes²³. También debe suavizarse el lugar común de que el erario padeció una penuria sin fin, pues entre 1824 y 1827, a diferencia del periodo de 1821-1823, hubo recursos suficientes para afrontar los gastos de la administración pública. Mientras existió la posibilidad de conseguir dinero prestado la presencia del déficit no supuso necesariamente un estado de penuria²⁴.

Es importante insistir que buena parte del déficit fue producto de las erogaciones del erario para afrontar los costos de la deuda interna heredada de

²² “Dictamen de la Comisión de Hacienda del congreso del Estado de México”, *El Águila Mexicana*, núm. 293, 19 de octubre de 1828, p. 3.

²³ El 28 de octubre de 1828, el gobierno llevó a cabo una reorganización de la deuda inglesa vencida, expidiendo nuevos documentos con un interés del 5 y 6%, según si se trataba del primer o segundo empréstito. Sin embargo, la medida no parece haber tenido el efecto deseado de apuntalar el decaído crédito público en el exterior. “Ley de 28 de octubre de 1828. Sobre capitalización de los créditos de los dividendos vencidos en Londres”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 587, pp. 86-87.

²⁴ Como ya se apuntó la idea de la penuria sin fin aparece en la mayor parte de la historiografía decimonónica y del siglo xx que toca el tema, aunque el término fue utilizado en un libro reciente sobre los impuestos en México. Aboites y Jáuregui, *Penuria sin fin*.

la etapa colonial y del periodo de 1821-1823. Otra parte fue consecuencia de un cálculo errado u omiso de las necesidades de la administración pública en su conjunto, sobre todo de los gastos en salarios, pensiones y gastos de oficina. Esto significa que el endeudamiento contraído entre 1824 y 1829 estuvo destinado a satisfacer las exigencias de los jubilados, cesantes y empleados del gobierno, pero sobre todo las del sector mercantil, que había apuntalado al gobierno virreinal primero y luego al mexicano.

Estas circunstancias evidencian un fenómeno difícil de explicar a la luz de la historiografía acumulada y de los documentos consultados para esta investigación: la ausencia de los acreedores de la Hacienda nacional en las discusiones y negociaciones que darían forma al pacto fiscal federal. Dicho de otra manera, falta explicar por qué no se consideró el pesado fardo de la deuda interna heredada por el primer gobierno republicano a la hora de formular la ley de división de rentas de 1824 y de estimar el presupuesto de gastos. Tal pareciera que los actores que decidieron la estructura hacendaria del naciente Estado fueron los gobiernos provinciales, los congresistas y en menor medida el Ministerio de Hacienda. ¿Por qué no se consideró la deuda interna si ya era obvio desde 1821, a pesar de que no se podía precisar su monto exacto, que su costo sería muy alto para el erario? ¿Fue una reacción contra las decisiones tomadas por Iturbide y por tanto, no había intención de cumplir con ellas? ¿Acaso buscaban la manera de evitar tener que transferir una parte mayor de sus rentas al erario central? Como sea, la omisión de este asunto en el pacto fiscal federal sería una de las causas centrales de los desbalances posteriores en los presupuestos hacendarios y que tendrían un comportamiento progresivo. Ese fue el legado que recibió la administración de Vicente Guerrero, con su flamante ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala. En las siguientes páginas analizaremos las maneras en que el gobierno del caudillo sureño enfrentó esta situación agravada por la invasión de las tropas españolas comandadas por Isidro Barradas, en especial las reformas proyectadas por Zavala, y que podríamos llamar “estructurales”, con el fin de aumentar los recursos de la Hacienda pública.

Las congojas de un ministro liberal

Cuando Vicente Guerrero asumió la presidencia de la República, el 1º de abril de 1829, las arcas del gobierno nacional estaban vacías. Sería tarea de su ministro de Hacienda encontrar las fuentes de recursos para apuntalar la frágil

administración que no sólo enfrentaba las carencias financieras, sino también los fuertes cuestionamientos de sus detractores políticos por haberse constituido mediante actos ilegales y violentos. El señalamiento de que Guerrero y Zavala habían estado detrás del saqueo del mercado del Parián, ubicado en pleno corazón de la capital del país, ocurrido en diciembre de 1828, había generado una enorme desconfianza en importantes sectores de la clase política moderada y conservadora, así como de la élite económica²⁵.

Durante la campaña presidencial, Zavala había insistido en que si se elegía a Guerrero su gobierno defendería el sistema federal ante los supuestos intentos del partido escocés por implantar una república centralista. Sin embargo, en su análisis del estado de la Hacienda pública, que publicó unos días antes de hacerse cargo del ministerio, señalaba que el pacto federal vigente era una de las causas principales de la bancarrota al no permitir al gobierno general recaudar los recursos necesarios. De hecho, pese al discurso de campaña, el proyecto general de Zavala contemplaba reducir las facultades hacendarias de las entidades federativas con el objetivo de incrementar las rentas de la administración central, reestructurar las rentas coloniales que estaban vigentes y abstenerse de contratar deuda²⁶.

El 23 de abril, cuatro días después de haber asumido la cartera de Hacienda, Zavala se presentó ante el Congreso General para rendir un informe sobre el estado de las finanzas públicas²⁷. El cuadro que describió era desolador. Los impuestos marítimos habían descendido a consecuencia de la caída de las importaciones ocasionada por los sucesos del Parián, así como por el inminente arribo de la flota invasora española a las costas mexicanas. Para colmo, se había heredado de la administración anterior una deuda interna de millón y medio de pesos cuya amortización recaía sobre los aranceles marítimos, sin contar la deuda antigua. Según su dicho, los comerciantes solían pagar únicamente la mitad de los aranceles en metálico, mientras que el resto lo cubrían con bonos de deuda pública cuyo precio en el mercado era del 10 al 20% de su valor nominal, pero era tomado por el gobierno a la par o en el mejor de los casos con un descuento del 15%. Todo ello explicaría por

²⁵ Una buena síntesis sobre los aspectos políticos del gobierno de Vicente Guerrero es la de Ávila Rueda, "La presidencia de Vicente Guerrero", pp. 77-96.

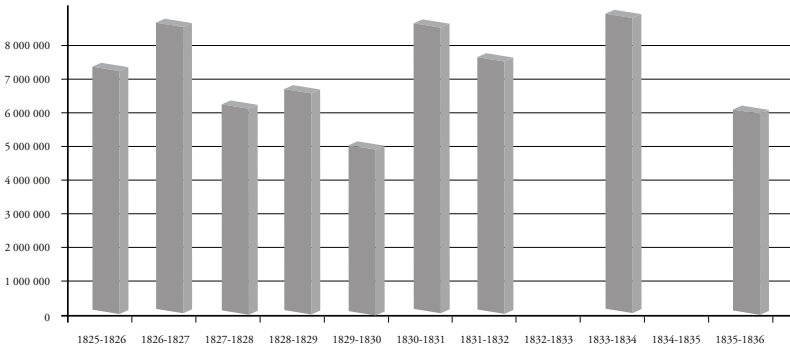
²⁶ Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", pp. 95-97.

²⁷ Del 1º al 14 de abril fungió como ministro de Hacienda Bernardo González Angulo. Fue remplazado por el general Francisco Moctezuma, quien ejerció el cargo durante tres días para entregarlo a Lorenzo de Zavala. Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 63.

qué en el año fiscal de 1828-1829 los ingresos arancelarios cayeron un 29% respecto al año de 1826-1827 (véase el gráfico V.4)²⁸.

Gráfico V.4

Ingresos por impuestos al comercio exterior, 1825-1836.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830*

La mayoría de los estados había suspendido el envío de su contingente, así como el pago de su deuda por el tabaco en rama recibido. De hecho la renta del tabaco casi se había extinguido, por consiguiente, el mercado había quedado en manos de los contrabandistas. La deuda de los estados por el contingente, acumulada desde 1824, ascendía a 3 000 000 de pesos y sólo ingresaban a las arcas 150,000 pesos mensuales, producto, casi en su totalidad, de las remisiones que hacían los gobiernos de Veracruz, Durango y Yucatán. No obstante, en realidad se trataba de ingresos nominales pues el efectivo se empleaba en la manutención de los cuerpos militares asentados en esas mismas entidades. En el caso de Yucatán, su aporte no era suficiente ni siquiera para cubrir dichos gastos. A pesar de que el gobierno de Zacatecas también pagaba puntualmente su cuota, el erario nacional no se beneficiaba en nada de esos recursos en razón de que se habían hipotecado por tres meses para el pago de deuda interna²⁹. Las rentas de la capital del país en los últimos nueve meses habían ascendido a 790,000 pesos, cifra que apenas representaba

²⁸ Zavala, *Ensayo histórico*, t. II, pp. 125-129.

²⁹ *Ibidem*, pp. 128-129 y 132-133.

una séptima parte de los gastos ejercidos en el Distrito Federal. De hecho, la Tesorería General del Distrito Federal adeudaba 318,645 pesos a las tropas acantonadas en esa ciudad por salarios vencidos³⁰.

Lorenzo de Zavala instó a los congresistas a tomar medidas urgentes para afrontar el déficit de más de tres millones de pesos. Asimismo, los conminó a buscar soluciones para el restablecimiento del crédito público, de modo que los acreedores tuvieran garantías de la restitución de sus capitales, pues en ese momento era casi imposible obtener préstamos internos, no sólo por la falta de confianza en el gobierno, sino también por la descapitalización que estaba provocando la expulsión de españoles. Por su parte, se comprometió a presentar en breve propuestas para llevar a cabo una reforma a fondo de la Hacienda nacional, como en efecto lo hizo³¹.

El proyecto hacendario de Zavala girará en torno a la creación de las contribuciones directas. Sin embargo, la férrea oposición de la mayoría de los gobiernos estatales y de algunos grupos económicos, así como la invasión española, arruinaron sus planes. Es importante subrayar que la política hacendaria, como toda la administración de Guerrero, estuvo condicionada por la amenaza española que se materializó entre julio y septiembre de 1829. De hecho, como se señaló, desde antes de que finalizara el gobierno de Guadalupe Victoria, se habían tomado algunas decisiones en prevención de un ataque español³².

Zavala y sus proyectos de contribución directa

El proyecto de Zavala para edificar un sistema hacendario sobre bases distintas a las establecidas en el pacto federal no respondía únicamente, quizá ni siquiera primordialmente, a la baja rentabilidad de algunas de las fuentes de recursos asignados al gobierno nacional ni a los desequilibrios financieros en la Hacienda nacional. Por el contrario, su obsesión por establecer contribuciones directas era coherente con el ideario liberal que había abrazado desde muy temprano. Si bien no pudo evadir las necesidades financieras del momento que lo obligaron, como a todos los ministros de Hacienda de la época, a tomar decisiones que en condiciones más favorables no habría

³⁰ *Ibidem*, pp. 130-131.

³¹ *Ibidem*, pp. 131-132.

³² García Martínez, “La independencia en vilo”.

aceptado, no desaprovechó la oportunidad para intentar sentar las bases de un edificio hacendario que esperaba permitieran al gobierno nacional salir del atolladero financiero en que estaba atrapado.

Como lo había anunciado, Zavala presentó al Congreso su propuesta de reforma hacendaria, la cual contemplaba dos medidas trascendentales: la implantación de contribuciones directas y la supresión del estanco nacional del cultivo del tabaco, las cuales fueron aprobadas y publicadas como leyes los días 22 y 23 de mayo, respectivamente. Sin embargo, ambas tendrían una vigencia muy breve. La primera por la tenaz oposición que encontró en la mayoría de los gobiernos estatales y los grupos de presión, y la segunda porque las circunstancias bélicas obligaron al gobierno a desecharla.

Mediante la ley de contribuciones directas se estableció por un año en toda la república un gravamen del 5% sobre las rentas de cualquier naturaleza superiores a mil pesos y menores de 10 mil; si rebasaban esta suma la contribución sería del 10%. Los almacenes, cajones y tiendas comerciales de cualquier tipo ubicadas en el Distrito Federal no pagarían el impuesto referido; en su lugar cubrirían un derecho de patente equivalente al 1% sobre el capital en giro. La elaboración de las listas de contribuyentes y el cobro del impuesto en las entidades de la federación correría a cargo de los gobiernos locales, que a cambio recibirían el 2% de la recaudación. No obstante, si en cuatro meses, contados a partir de la fecha de expedición de la ley, no llevaban a cabo el levantamiento de los padrones, el gobierno nacional se haría cargo de ello. Si elaboraban el padrón pero no cobraban el gravamen en los siguientes quince días, también entraría en acción la administración central a través de los comisarios y subcomisarios de Hacienda que había en cada estado³³.

La oposición a la ley desde las legislaturas estatales y la prensa fue intensa³⁴. Se acusó a la administración de Guerrero de atentar contra el pacto federal al pretender inmiscuirse en el ámbito de la fiscalidad supuestamente reservada para los gobiernos estatales, es decir, de atacar la pretendida fa-

³³ “Ley de contribución de un 5% sobre rentas que pasen de 1,000 pesos y de un 10% sobre las que pasen de 10,000 pesos. Derecho de patente sobre los almacenes, cajones y tiendas de ropa que se expresan”, 22 de mayo de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, Ley 644, pp. 110-112.

³⁴ *Vid. Dictamen de las Comisiones de Hacienda y Legislación del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla sobre la Ley del Congreso General de 23 de mayo del presente año*, Puebla, Imprenta del Gobierno a cargo del Ciudadano Mariano Grijalva, calle del Hospicio, 1829.

cultad exclusiva de los estados de imponer contribuciones sobre sus ciudadanos. Incluso, se subrayó que se trataba de una decisión centralizadora, es decir, que por lo menos en materia hacendaria el gobierno estaba realizando exactamente lo contrario a lo que Zavala había prometido durante la campaña política por la presidencia³⁵. No obstante, es importante recordar que la ilegalidad de la contribución directa no era tal, en tanto que el Congreso de la Unión estaba facultado por el artículo 50, apartado 8º de la Constitución para imponer gravámenes generales, aunque no había ejercido antes dicha prerrogativa.

Zavala salió al paso de las críticas desde *El Correo de la Federación*, alegando que las contribuciones no eran en sí mismas centralistas ni federalistas, sino despóticas o liberales, según la forma en que se establecieran. En este tenor, la ley de mayo tenía un carácter liberal en tanto que cumplía con los principios básicos de generalidad y proporcionalidad. Negó que se pretendiera atentar contra el federalismo; por el contrario, se buscaba su preservación. Para ello se requería dotar de mayores recursos a la administración central, pues el verdadero enemigo de la federación era precisamente la falta de recursos³⁶. Sin embargo, no hubo discursos ni amenazas que persuadieran a los estados de recaudar la contribución directa. Tal parece que la Hacienda nacional no recibió un solo peso por ese concepto volviendo letra muerta la ley, sin que el gobierno central pudiera hacer nada para obligar a su cumplimiento.

En septiembre del mismo año Zavala tuvo una nueva oportunidad para llevar adelante su proyecto. En el marco de la invasión española y los ingentes gastos que generó, intentó convencer a los actores políticos de que se requerían más recursos para garantizar la preservación de la república y de la independencia nacional. Por otro lado, contaba con las facultades extraordinarias que el Congreso General había concedido al Ejecutivo el mes previo para afrontar la guerra, prerrogativas que le permitirían refutar las acusaciones de inconstitucionalidad que habían caído sobre su proyecto de mayo. En estas circunstancias el 15 de septiembre, por iniciativa suya, el Ejecutivo nacional decretó una nueva ley de contribuciones directas.

Con esta ley se creó un impuesto del 5% sobre el precio de arrendamiento de las fincas rústicas y urbanas, cuyo valor fuera al menos de 500

³⁵ Serrano Ortega, “Tensor hasta romperse”, pp. 99-104. Del mismo, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 56-64.

³⁶ *Ídem*.

pesos. En caso de que no estuvieran ocupadas sólo se les impondría el 0,5% sobre el valor de la propiedad. Si dichas fincas estuvieran gravadas con algún capital, el beneficiario tendría que pagar el 10% de la suma recibida (véase el cuadro V.6)³⁷.

Por los carruajes de cuatro ruedas los dueños pagarían 48 pesos anuales y la mitad por los de dos, y por las literas. El derecho de patente establecido el 22 de mayo en el Distrito Federal se hizo extensivo a todo el territorio nacional y se incluiría a todo tipo de casas comerciales independientemente del capital con que contaran, aunque se establecerían tres categorías según la suma en giro. A los profesionistas cuyo ejercicio requiriera título, como abogados, escribanos, procuradores, notarios, médicos, cirujanos, arquitectos, agrimensores, y peritos de minas, se cobraría un derecho de patente de 24 pesos al año³⁸.

En la misma ley se impuso a los efectos extranjeros un 10% de derecho de consumo adicional al 3% con que ya estaban gravados. De igual modo, se cobrarían seis granos por marco de plata y oro destinados a pagar las importaciones. Este mandato no tuvo vigencia debido a la férrea oposición de los gobiernos estatales y de los estamentos afectados. La presión fue tal que Zavala tuvo que dejar el ministerio el día 12 de octubre.

Víctima del fuego amigo: las tensiones por el contingente

Como ya se señaló, durante la campaña presidencial Guerrero y Zavala se presentaron como defensores del federalismo ante las supuestas pretensiones centralistas de sus enemigos políticos. Una vez en el gobierno, varios gobiernos estatales y otros actores políticos que los habían apoyado reclamaron el

³⁷ Según dicha ley, si las fincas “no estuvieren arrendadas se hará el pago sobre el último arrendamiento, y no habiéndolo pagará el 0,5% del valor que tengan según el último avalúo, la última escritura de venta, adjudicación por herencia, título de donación u otro de los que sirvan para adquirir legalmente, prefiriendo el más reciente de estos documentos. No se atenderá a ninguno de éstos, ni tampoco al último arrendamiento, si fueren anteriores al siglo próximo siglo, en cuyo caso se regulará el valor por hombres buenos que nombrarán, uno el dueño, otro el encargado de la recaudación, y otro en caso de discordia la primera autoridad política del lugar en cuya jurisdicción se halle la finca”. “Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias. Arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles”, de 15 de septiembre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 704, pp. 163-167.

³⁸ *Ídem*.

Cuadro V.6

Leyes de contribuciones directas de 1829

<i>Ley de 22 de mayo</i>	<i>Ley de 15 de septiembre</i>
5% anual sobre la renta entre mil y diez mil pesos en toda la república	5% sobre el precio de arrendamiento de fincas rústicas y urbanas cuyo valor rebasara los 500 pesos
10% anual sobre rentas superiores a diez mil pesos en toda la república	0,5% sobre el valor de fincas rústicas y urbanas que no estuvieran arrendadas
1% anual de derecho de patente sobre el capital en giro de almacenes, cajones y tiendas comerciales de cualquier tipo ubicadas en el Distrito Federal.	1% anual de derecho de patente sobre el capital en giro de almacenes, cajones y tiendas comerciales de cualquier tipo ubicadas en todo el territorio nacional.
Los estados se quedarían con 2 % de lo recaudado	10% sobre usufructo de rentas sobre fincas rústicas y urbanas
	48 pesos anuales sobre carruajes de cuatro ruedas
	24 sobre carruajes de dos ruedas y literas
	10% adiciona como derecho de consumo sobre efectos extranjeros
	6 granos sobre plata y oro usados para pagar las importaciones
	24 pesos al año sobre profesionales que requirieran título: abogados, escribanos, procuradores, notarios, médicos, cirujanos, arquitectos, agrimensores y peritos de minas
	Descuento a burócratas y militares, con excepción de las guarniciones de Chihuahua, Nuevo León, Coahuila-Texas, Tamaulipas y los territorios federales de las Californias, según la clasificación de 17 de agosto de 1829.

Fuente: “Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias. Arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles”, de 15 de septiembre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 704, pp. 163-167.

cumplimiento de este compromiso mediante una rebaja e incluso supresión del contingente. Resulta irónico que en la misma sesión del Congreso en que el ministro de Hacienda presentó su informe sobre el desastroso estado de las finanzas nacionales, algunos legisladores reclamaron la supresión del contingente. La solicitud provino nada más y nada menos que de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que propuso sustituir el cupo por otras fuentes de ingresos, aunque no especificó cuáles³⁹. El conflicto emanó de la decisión del gobierno de Guerrero de no apoyar esta exigencia, de hecho pugnó más bien por la ampliación de la potestad fiscal de la administración central.

Cuando la invasión española se volvió una realidad, el gobierno de Vicente Guerrero apeló al patriotismo de los mexicanos y al auxilio de los gobiernos estatales para afrontarla. La respuesta no fue la deseada. El Ejecutivo nacional no pudo imponer su voluntad a las entidades federadas a pesar de las facultades extraordinarias. Las medidas para hacerse de recursos fueron producto de la negociación más que de la posición de fuerza del presidente de la República. La presencia del ejército invasor no fue un obstáculo para que algunos estados, como Coahuila-Texas, insistieran en su reclamo de que se rebajara su contingente, en un momento en que el gobierno exigía el pago inmediato de los adeudos⁴⁰.

Por otro lado, la ley regulaba con mayor precisión la forma en que los estados debían enviar las cuotas impuestas como adelanto forzoso a cuenta del contingente. Las sumas se remitirían en tres pagos durante los tres meses siguientes a la publicación del decreto y se extraerían de los fondos públicos de cada entidad, pero en caso de que no fueran suficientes el faltante se distribuiría entre la población. Ante la eventualidad de que algún estado no cumpliera con su obligación, el gobierno general podría intervenir sus rentas para adjudicarse la cantidad correspondiente. Si los morosos fueran los particulares se les impondría como multa adicional el 20% sobre la cifra asignada. De anticipar la cantidad obligada recibirían un interés del 4%. Para cubrir esta deuda, el erario federal abonaría una tercera parte del contingente anual hasta saldarla por completo. Sólo para los estados de México, Chiapas y el Distrito y territorios federales (las Californias, Nuevo México, Colima y

³⁹ Cámara de Diputados, sesiones del 23 de abril y 6 de agosto de 1829, *HPCM*, serie 1, vol. II, t. 4, pp. 471-472.

⁴⁰ El 6 de agosto de 1829 se leyó en la Cámara de Diputados una petición de la legislatura de Coahuila y Texas para que se les rebajara su contingente a la mitad durante un plazo de 10 años. Cámara de Diputados, sesión del 6 de agosto de 1829, *HPCM*, serie 1, vol. II, t. 4.

Tlaxcala) el préstamo suponía una exigencia extraordinaria en razón de que estaban exentos del pago del contingente. Una cláusula especial mereció el estado de México debido a que aún no se decidía cuál sería su contingente. Además de la cuota asignada, se dispuso que entregara anualmente una tercera parte de dicha suma más el 4% del total de sus rentas⁴¹. Para el caso del Distrito Federal, el Ejecutivo nacional decretó que la cuota asignada de 552,536 pesos se repartiera de la siguiente manera: los propietarios de fincas urbanas pagarían 300,000; los dueños de fincas rústicas, 10,000; y los restantes 242,536 pesos correrían a cargo de los comerciantes⁴².

La ley del 15 de septiembre fue juzgada con dureza por los gobiernos estatales, no obstante, el punto que más irritación causó fue la orden de que la mitad de las rentas de los estados se destinara a financiar la lucha contra los españoles, al igual que la mitad de todas las rentas de la federación. Además de quejarse de que se atentaba contra el pacto federal y de acusar al gobierno nacional de querer implantar el centralismo, algunos gobernadores se rehusaron a publicar la ley en sus estados o simplemente ignoraron las obligaciones que les imponía para hacer efectiva la recaudación, como la formación de las juntas encargadas de elaborar los catastros y de recaudar el dinero⁴³.

Como ha observado José Antonio Serrano Ortega, la aplicación de la ley suponía la intromisión en los asuntos internos de los estados, toda vez que habría un comisionado del gobierno y otros empleados federales de menor rango en las capitales y puntos importantes de cada entidad que vigilarían el cumplimiento del mandato legal. A pesar de que los tribunales estatales conocerían en primera instancia de los conflictos que surgieran, si no competían a los causantes a cumplir con la ley, los comisionados federales podrían hacerlo pasando por encima de las autoridades judiciales locales. Dicho de otra manera, estas últimas quedaban obligadas a respaldar a la autoridad central o de lo contrario simplemente se les marginaría. Como es de suponer, la disposición motivó una airada reacción no sólo de los opositores al gobierno

⁴¹ Ley de 17 de agosto de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 678, pp. 147-149. La disposición en torno cuánto debía pagar el Estado de México fue repudiada por su legislatura y se pidió su derogación en enero de 1830. Cámara de Senadores, sesión del 15 de enero de 1830, suplemento al *Registro oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 26, 15 de febrero de 1830.

⁴² “Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias de 14 de septiembre de 1829. Reglas para el reparto equitativo de préstamos forzosos”, Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 702, pp. 162-163.

⁴³ Bocanegra, *Memorias para la historia*, pp. 38-39.

de Guerrero, sino entre sus mismos partidarios. Vicente Romero, gobernador de San Luis Potosí, considerado uno de los más “vehementes guerreristas”, se quejó de que las contribuciones y la presencia de los comisionados federales liquidarían el pacto federal⁴⁴.

Algunos estados, aunque no se opusieron de manera contundente a contribuir a la defensa de la soberanía nacional, aprovecharon la coyuntura para negociar sus deudas por contingente a través de sus representantes en el Congreso General; incluso buscaron modificar algunos aspectos específicos de la ley respectiva. Por ejemplo, durante la discusión del asunto, el diputado Isidro Rafael Gondra, representante del Distrito Federal, pidió que se suprimiera la facultad legal del gobierno nacional para intervenir las rentas de los estados morosos. Asimismo, sugirió que para estimular el pago y al mismo tiempo aligerar la carga que gravitaba sobre las entidades, se descontara una sexta parte de su deuda si en los siguientes tres meses entregaban otra porción igual. Los cuatro sextos restantes se cubrirían en dos meses, pero en bonos de deuda que deberían ser amortizados escalonadamente hasta 1833. Para afianzar dichos documentos, quedarían hipotecadas las rentas de los estados involucrados⁴⁵. La propuesta fue rechazada.

El resultado de las leyes de agosto y septiembre de 1829 fue un fracaso total que evidenció una vez más la debilidad de la administración central, que con todo y sus poderes de emergencia, no era capaz de imponerse sobre los integrantes de la federación. Ni siquiera el hecho de que las tropas libraban una guerra en Tampico contra los invasores españoles fue razón suficiente para persuadir a los gobiernos estatales de responder a la solicitud del gobierno nacional, quienes veían con sumo recelo el ejercicio de las facultades extraordinarias del presidente. Entre agosto y noviembre de 1829 sólo tres estados enviaron la suma exigida. Chiapas y Chihuahua remitieron sus cuotas completas de 23,661 y 36,969 pesos, respectivamente, y Guanajuato otros 15,000 aunque su cuota era de 132,165, para sumar la raquíta cantidad de 75,630; apenas el 2,6% de la suma solicitada (cuadro V.7). Al mismo tiempo, se dejaron oír las indignadas opiniones de quienes pedían la destitución del ministro de Hacienda, tanto de los sectores económicos afectados por su

⁴⁴ “Representación que el supremo gobierno de San Luis Potosí hace al general de la unión para que se derogue el decreto del 16 de septiembre de 1829 (6 de octubre de 1829)”, en AGNM, Gobernación, 128/1. Serrano Ortega, “Tensar hasta romperse”, p. 107.

⁴⁵ Cámara de Diputados, sesión del 17 de agosto de 1829, HPCM, serie I, vol. II, t. 4, p. 575.

proyecto de Hacienda como por la clase política hostil⁴⁶. La administración de Guerrero no pudo imponer su autoridad sobre los estados, de modo que en efecto el 12 de octubre, menos de un mes después de la emisión de la segunda ley de contribuciones directas y de la asignación de un préstamo a cuenta del contingente, Lorenzo de Zavala renunció al ministerio y su lugar fue ocupado por José María Bocanegra, quien aseguró haber recibido el erario “sin un peso”⁴⁷.

Cuadro V.7

Cantidades asignadas y entregadas por los estados y territorios federales como préstamo forzoso según la ley de 17 de agosto y 15 de septiembre de 1829 (en pesos)

<i>Entidad</i>	<i>Cuota asignada</i>	<i>Cantidad entregada</i>	<i>%</i>	<i>Entidad</i>	<i>Cuota asignada</i>	<i>Cantidad entregada</i>	<i>%</i>
Chiapas	23,661	23,661	100	Sonora y Sinaloa	50,000	0	0
Chihuahua	36,969	36,969	100	Tabasco	21,724	0	0
Coahuila y Tejas	47,414	0	0	Tamaulipas	26,000	0	0
Durango	125,303	0	0	Veracruz	184,959	0	0
Guanajuato	132,165	15,000	11	Jalisco	266,667	0	0
México	266,667	0	0	Yucatán	107,667	0	0
Michoacán	117,333	0	0	Zacatecas	253,334	0	0
Nuevo León	17,248	0	0	Distrito Federal	552,536	s. d.	s. d.
Oaxaca	66,667	0	0	Alta y Baja California	2,000	s. d.	s. d.
Puebla	244,412	0	0	Colima	20,000	s. d.	s. d.
Querétaro	46,264	0	0	Nuevo México	18,000	s. d.	s. d.
San Luis Potosí	176,992	0	0	Tlaxcala	14,131	s. d.	s. d.

TOTALES Cuota asignada 2 245 577 Cantidad pagada por los estados 75, 630 Porcentaje 2,6 %

Fuente: “Ley de 17 de agosto de 1829. Descuento de sueldos a empleados de la federación y préstamos forzosos”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 678, pp. 147-149. *Memorias de Hacienda de 1829-1830 y 1830-1831*.

⁴⁶ Ávila Rueda, “La presidencia de Vicente Guerrero”, p. 99.

⁴⁷ Serrano Ortega, “Tensar hasta romperse”, pp. 109 y 110. Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 47.

Impotente y pauperizado, el 6 noviembre, el Ejecutivo nacional, de la mano de su nuevo ministro de Hacienda, llevó a cabo una reasignación de cupos por concepto de los adelantos forzosos con la esperanza de vencer la resistencia de los estados. La cuota total se redujo a 1 701 486 pesos, lo cual suponía un beneficio para la mayoría de las entidades con excepción de cinco a las que se aumentó su cupo, aunque la baja también se debió a que se excluyó al Distrito y territorios federales. Aun así, las entidades apenas pagaron en conjunto 496 mil 148 pesos, es decir, el 29% de la suma exigida (véase el cuadro V.8).

Cuadro V.8

Modificación de las cuotas asignadas y cobradas a los estados como préstamos forzosos, el 6 de noviembre de 1829 (en pesos).

<i>Estados</i>	<i>Cuota asignada</i>	<i>Cantidad pagada</i>	<i>%</i>	<i>Estados</i>	<i>Cuota asignada</i>	<i>Cantidad pagada</i>	<i>%</i>
Chihuahua	21,043	21,043	100	Querétaro	52,500	0	0
Coahuila	18,914	5,293	28	San Luis Potosí	69,208	0	0
Durango	49,457	9,967	20	Tabasco	21,437	0	0
Guanajuato	153,833	132,243	86	Tamaulipas	21,291	0	0
Jalisco	226,484	52,180	23	Michoacán	117,394	123,248	105
Nuevo León	21,437	0	0	Veracruz	69,282	0	0
Oaxaca	179,187	3,118	2	Yucatán	84,125	0	0
Occidente	26,562	5,922	22	Zacatecas	89,031	61,839	69
Puebla	209,635	0	0	México	270,666	81,295	30

Fuente: *Memorias de Hacienda de 1829-1830 y 1830-1831*.

Deuda interna y aranceles

El temor y el desdén con que importantes sectores de la clase política y la élite económica miraban el gobierno de Vicente Guerrero y la gestión de Zavala en el Ministerio de Hacienda, constituirán serios obstáculos para resolver los problemas financieros. En el marco de sus facultades, Zavala dispuso que en el pago de los derechos marítimos sólo se aceptara una tercera parte en bonos de deuda pública o libranzas, mientras que las otras dos se debían entregar en metálico. La decisión fue objeto de duras críticas de parte de los opositores al régimen, escoceses según Zavala, de modo que se vio obligado a revocarla a

pesar de que estaba proporcionando algunos recursos para enfrentar los gastos cotidianos. En su lugar, dispuso que se aceptara hasta el 68% en papel y sólo el 32% en metálico⁴⁸.

Zavala pretendía que la Hacienda pública accediera a un porcentaje mayor en metálico de los ingresos arancelarios; al mismo tiempo insistía en la importancia de establecer mecanismos que ofrecieran garantías a los acreedores del erario de que recibirían sus capitales. Se trataba de restaurar el crédito público en los mercados de capitales, tanto extranjeros como en el interno, para poder acceder a recursos frescos. Con ese objetivo propuso al Congreso la formación de un departamento autónomo que administrara los ingresos destinados a amortizar la deuda pública y al pago de los intereses. La oficina estaría a cargo del poder ejecutivo, pero sería supervisada por el Congreso para garantizar que bajo ninguna circunstancia sus recursos se destinaran a otros fines. Para pesar de Zavala, su proposición no encontró eco entre los legisladores que ni siquiera se dieron el tiempo para discutirla⁴⁹.

Otra temprana disposición de la administración encabezada por Vicente Guerrero fue el incremento de la lista de mercancías prohibidas. De hecho, con el arribo a la presidencia de Vicente Guerrero los sectores prohibicionistas encontraron condiciones favorables, debido en gran medida a los compromisos y afinidades que la nueva administración tenía con sectores populares afectados por las importaciones de textiles y que desempeñaron un papel importante para que Guerrero accediera al poder. Artesanos y tejedores habían manifestado su irritación en diciembre del año anterior, durante el motín de La Acordada, cuando saquearon los grandes almacenes de ropa, en su mayoría propiedad de españoles. De la misma manera, muchos cultivadores de algodón a cuyo grupo pertenecía el mismo Guerrero, y que constituían una base importante de su clientela política, presionaron para que se restringiera la entrada de la fibra y varios de sus derivados.

En un manifiesto a propósito de su toma de posesión, el presidente Guerrero advirtió que no obstante la disposición de su gobierno a comerciar con todas las naciones del orbe, se pondría freno a “la aplicación bastarda de los principios económicos y la inconsiderada latitud que se dio al comercio extranjero” que tanto daño habían causado a las manufacturas nacionales, así como a numerosos artesanos y campesinos. Por consiguiente, se prohibiría la introducción de algunas mercancías que habían inundado el mercado

⁴⁸ Zavala, *Ensayo histórico*, t. 2, pp. 132-133.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 128.

Cuadro V.9

Artículos que se agregaron a la lista de prohibiciones según la ley de 22 de mayo de 1829

1. Acicates y espuelas de todo tipo de metal.	15. Carranclanes y todo listado ordinario de algodón	29. Flecós de algodón y lana	43. Oropel
2. Aguardiente de fábricas extranjeras.	16. Casimir que no sea apañado	30. Frenos	44. Obleas
3. Algodón en rama de cualquier procedencia extranjera	17. Cerdas para zapatero	31. Jerga y jerguetilla	45. Pañetes o medios paños
4. Almohadillas	18. Cintas de algodón y lino ordinario	32. Goznes y bisagras de hierro, y ordinarias de bronce	46. Papel de colores
5. Anillos y aretes ordinarios	19. Clavazón de hierro de toda clase y tamaño*	33. Guinea	47. Pomadas de olor
6. Anís en grano	20. Cobertores y sobrecamas de lana y de algodón	34. Herrajes para bestias	48. Queso de todas clases
7. Añil	21. Cobre labrado en piezas ordinarias	35. Hilaza de lana y estambre	49. Sargas de lana
8. Alambre grueso de hierro o de cobre	22. Cortecillos de algodón de clase inferior a la de la india inglesa fina	36. Juguetes de todas materias para niños	50. Sayal o sayaleta de pelo burdo
9. Azadones, hoces, rejas y toda clase de instrumentos de labranza que se usan en el país.	23. Cuerdas para instrumentos musicales	37. Libros en blanco de papel	51. Sillas de montar y toda obra de talabartería
10. Bayetas y bayetones ordinarios	24. Dulces	38. Maderas de todas clases, excepto para arboladuras de buques y para casas	52. Sombreros de todas clases y cortes, cachuchas y gorras
11. Brochas para pintar	25. Escarmenadores, peines de madera, hasta y carey	39. Manteca y mantequilla de vaca	53. Tápales de algodón
12. Cajitas de mariposas	26. Esperma labrada	40. Medias de lana	54. Tejidos y lienzos trigueños y blancos de algodón de cualquier dimensión y denominación, y de calidad inferior a la del coco fino
13. Candados, chapas y cerraduras de hierro	27. Estaño en greña	41. Naipes	55. Zangalas y zangaletes
14. Cardas en parche y horma	28. Faroles y linternas de lata y papel	42. Oro volador fino y falso	

* Con excepción de los puertos donde se construyeran casa de madera. Fuente: "Prohibición de las introducciones de algunos géneros y efectos extranjeros, de 22 de mayo de 1829", en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley número 643, pp. 109-110.

nacional⁵⁰. En efecto, el 22 de mayo de 1829, a instancias del Ejecutivo nacional, y a pesar de la oposición del ministro de Hacienda, el Congreso aprobó una ley para que las mercancías prohibidas se elevaran de 51 a 106. Como puede verse en el cuadro V.9, los efectos recién restringidos eran manufacturas en su mayoría textiles y de metal, lo cual ilustra claramente la pretensión de proteger a los artesanos y cosecheros de algodón. Por consiguiente, la medida parece haber obedecido más a una motivación político clientelar que de fomento económico.

Dos meses antes de la promulgación de la ley anterior quedó prohibida de forma absoluta la importación de harina, cuando el Congreso retiró a Yucatán el privilegio de introducirla por sus puertos. Al mismo tiempo exhortó a los agricultores de Puebla y Chiapas a abastecer del cereal a aquella entidad. Hay que aclarar que posteriormente se pospuso la entrada en vigor de esta prohibición para seis meses después⁵¹.

En el mismo mes de mayo, con el fin de obtener recursos para la maltrucha Hacienda pública, el Congreso accedió a que se subastaran los bienes de temporalidades y de la ex Inquisición. A cuenta de su valor se recibiría la mitad en bonos de salarios vencidos y pagos preferentes y la otra parte en metálico. No obstante, la falta de capitales y la disputa del momento en torno al estatus legal de dichas propiedades impidieron que la medida produjera los efectos deseados⁵².

Es probable que Zavala, a pesar de su desacuerdo, no haya puesto demasiados reparos al incremento de las prohibiciones debido a su convicción de que era una necesidad política satisfacer los reclamos de los grupos populares que apoyaban a Vicente Guerrero. También es dable presumir que no se opuso con tenacidad a aquellas medidas, a pesar de ser poco liberales, porque creyó que podía llevarse a cabo una reforma estructural del sistema hacendario que proporcionara los ingresos que las prohibiciones eliminarían, y cuya primera parte se aprobó el mismo día que el aumento de éstas⁵³.

⁵⁰ Miranda Arrieta, *En la cima del poder*, p. 179.

⁵¹ “Ley de 15 de junio de 1829. Providencia de la Secretaría de Hacienda. Que la ley de 22 de mayo publicada en México en bando de 24, prohibitiva de la introducción de varios artículos no debe comenzar a tener cumplimiento hasta pasados seis meses de su publicación”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 660, pp. 135-136.

⁵² “Ley de 10 de mayo de 1829. Providencia de la Secretaría de Hacienda. Sobre venta en almoneda pública de bienes y fincas de temporalidades y cobro de créditos a favor de la Hacienda federal por razón de los expresados bienes”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 639, p. 108.

⁵³ Según la versión del propio Zavala, la medida le pareció antieconómica, pero Vicente

Los grupos de comerciantes que controlaban las importaciones se opusieron con vehemencia a las prohibiciones y trabajaron para echar atrás la resolución. Empero, el hecho principal que arruinó la política hacendaria de la administración encabezada por Guerrero fue la invasión española. La expedición militar motivó que se pospusiera la aplicación de la ley prohibicionista, se cancelara un acuerdo con los estados acerca del estanco del tabaco, se abandonara un proyecto de contribuciones directas y se acudiera a medidas extraordinarias, como la contratación de más deuda interna y la imposición de contribuciones excepcionales⁵⁴. Estas disposiciones sólo arrojaron el malestar contra el gobierno en general y contra el ministro de Hacienda en particular quien, como ya quedó dicho, ante la andanada de críticas optó por abandonar el cargo en el mes de octubre.

La renuncia de Zavala no suprimió las dificultades de la administración de Guerrero para allegarse recursos, pero abrió las puertas para una negociación entre el gobierno y una parte de sus acreedores. Así, por “[...] acuerdo y conformidad de la mayor parte de los interesados en los créditos que se hallan en esta ciudad [de México]”, y que tenían documentos de deuda amortizables en las aduanas, se dispuso que dichos acreedores entregaran en metálico o libranzas el 32% del monto de la deuda que el erario tenía con ellos en calidad de préstamo sin intereses. A cambio, el gobierno se comprometió a saldar “[...] el todo de sus créditos, recibiendo desde luego y con puntualidad el 68% [...]” restante al momento en que tuvieran que pagar derechos en las aduanas. A pesar del supuesto consentimiento de los acreedores y de la insistencia del gobierno en que estaba dispuesto a pagarles, la medida parecía más una imposición que un acuerdo, pues en caso de que alguno se negara a entregar su cuota correspondiente al 32% no se le abonaría el 68% restante⁵⁵. Por otro lado, como la misma circular reconocía, sólo una parte de los acreedores asentados en la capital estuvo de acuerdo, lo cual supone que otra parte, quizá

Guerrero insistió en su intención, convencido, “en su estrecha política”, que de esa manera se fomentarían las manufacturas nacionales y se satisfaría la creencia popular de que así se evitaría la salida de numerario. Según Zavala, le expresó a Guerrero que “[...] si quería el bien de la mayoría, debía preocuparse que tuviese los efectos más baratos y que pudiese vestirse; lo que únicamente se podría conseguir facilitando las importaciones de aquellas mercancías. Nada es más difícil que desvanecer una preocupación arraigada”. Zavala, *Ensayo histórico*, t. 2, pp. 243-244.

⁵⁴ Serrano Ortega, “Tensar hasta romperse”, p. 99 y ss.

⁵⁵ “Circular de la Secretaría de Hacienda sobre préstamo de un 32 por 100 por los tenedores de bonos contra aduanas marítimas”, 17 de octubre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 721, pp. 182-183.

la mayoría, desaprobo la decisión. Sin contar, por supuesto, a los acreedores residentes en otros lugares del país que ni siquiera fueron consultados⁵⁶.

Los descuentos y préstamos forzosos

La escasez de recursos ordinarios obligó al gobierno a buscar fuentes extraordinarias para financiar la guerra. Con este fin, el 17 de agosto el Congreso General accedió a que el Ejecutivo nacional mediante la ley correspondiente adoptara dos medidas: un descuento a los sueldos de los militares y empleados del gobierno nacional y la imposición de un préstamo forzoso de 2 245 577 pesos para los habitantes de todo el país, prorrateado entre los estados, territorios y Distrito Federal, a partir de una estimación de su población y capacidad tributaria. Como es de suponer y a pesar de la insistencia del gobierno central en que la soberanía del país se hallaba en riesgo, los gobiernos de los estados reaccionaron de manera virulenta con el usual argumento de que los préstamos forzosos vulneraban su autonomía. Por consiguiente, ante la gravedad de las circunstancias, la falta de recursos para enfrentarlas y la resistencia de los estados para contribuir, el Congreso nacional aceptó otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo nacional el 25 de agosto de 1829, hecho que sólo aumentó las tensiones entre ambas esferas de gobierno⁵⁷.

En el marco de sus atribuciones de emergencia, el 2 de septiembre de 1829 el presidente Guerrero dispuso que el gobierno tomara posesión de todas las propiedades cuyos dueños residieran fuera del territorio nacional. Asimismo, mientras durara la guerra se dispondría de la mitad de las rentas de los españoles que vivieran fuera del país. Al mismo tiempo, se dispondría de una tercera parte de las rentas del duque de Monteleone, en calidad de reintegro. De igual modo, los bienes de temporalidades que los congresos estatales hubieran adjudicado a sus gobiernos regresarían a ma-

⁵⁶ Siguiendo la opinión del mismo Bocanegra, Cecilia Noriega cree que en efecto este ministro de Hacienda logró restablecer la armonía entre los prestamistas y el gobierno; sin embargo, esta afirmación resulta difícil de aceptar dado el carácter forzoso del 32% de las deudas, así como la casi inmediata caída del gobierno de Guerrero, en ese mismo mes de diciembre de 1829. Noriega, “El ‘prudente’ funcionario”, pp. 116-117.

⁵⁷ “Ley en que se concede facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo de la Federación, bajo cierta reglas”, 25 de agosto de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 684, p. 151.

nos del gobierno nacional⁵⁸. Dos días después se instituyó la rifa forzosa de algunas fincas nacionales, rústicas y urbanas, cuyos boletos se repartirían entre los individuos y corporaciones a través de los gobiernos estatales que remitirían el importe al erario nacional⁵⁹.

A pesar de que las tropas invasoras mandadas por Isidro Barradas capitularon el 11 de septiembre, el gobierno requería con urgencia los recursos que habían sido desviados a la campaña. En este contexto, el 15 de septiembre publicó la referida ley para atender “los gastos de la guerra contra los españoles y demás que exigen las circunstancias extraordinarias de la nación. En ella se ratificó el adelanto forzoso del contingente para los estados, territorios y Distrito Federal. También se reiteró el descuento sobre el sueldo de los empleados del gobierno nacional, así como de los militares, con excepción de los integrantes de las guarniciones de los estados de Chihuahua, Nuevo León, Coahuila-Texas, Tamaulipas y los territorios federales de las Californias⁶⁰. La novedad fue que se amplió el descuento a los empleados de los gobiernos estatales y que, a diferencia de la ley del 17 de agosto, se gravaban los sueldos menores de 1, 000 pesos hasta los 200. Los salarios de menos de 1, 000 pesos hasta 600 sufrirían un descuento del 5%; si eran menores a dicha suma hasta 200, la merma sería del 3% (véase el cuadro V.10).

La ley estipulaba que a todos los individuos que ganaran más de 6, 000 pesos se descontaría el exceso sobre dicha suma. El presidente y vicepresidente del país tendrían un descuento especial: el 40% de su salario el primero y el 25% el segundo⁶¹. De igual modo, se incluyó en la lista de afectados a los miembros de los cabildos eclesiásticos, los provisores, párrocos, vicarios y todos los empleados de alguna institución eclesiástica que antes habían estado exentos. También serían objeto del descuento los beneficiarios de réditos de juros y pensiones sobre los ramos de tributos, vacantes o cualquier otro de la Hacienda pública. Igual trato recibirían los directores, administradores,

⁵⁸ “Decreto del gobierno en uso de sus facultades extraordinarias. Ocupación de rentas y propiedades que se expresan, de 2 de septiembre de 1829”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 691, pp. 154-155.

⁵⁹ “Decreto del gobierno en virtud de facultades extraordinarias. Rifa de algunas fincas nacionales rústicas y urbanas, de 4 de septiembre de 1829”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 695, pp. 156-158.

⁶⁰ “Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias. Arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles”, del 15 de septiembre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 704, pp. 163-167.

⁶¹ *Ídem*.

apoderados, mayordomos y dependientes de todo tipo de empresa privada. Tampoco quedarían exentos los empleados de las municipalidades, universidades, colegios, hospitales, casas de beneficencia o de cualquier otra clase de establecimiento⁶².

Cuadro V.10

Tabla de descuentos a empleados del gobierno federal y de los estados según las ley de 17 de agosto y 15 de septiembre de 1829.

<i>Salario en pesos</i>	<i>Descuento</i>
200 a 599	3 %
600 a 999	8 %
1000 a 2,000	14 %
2,100 a 3000	16 %
3,100 a 4,000	17 %
4,100 a 5,000	18 %
5,100 a 5,999	19 %
6,000	20% más el exceso de la cantidad base.

Fuente: “Ley Descuento de sueldos a los empleados de la federación y préstamos forzosos, de 17 de agosto de 1829”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 678, p. 147.

Durante los dos meses que estuvo José María Bocanegra al frente del Ministerio de Hacienda, también negoció un empréstito de 2 180 000 pesos “bajo condiciones mucho más favorables al erario que las que se habían estipulado en cuantos contratos de la misma especie se celebraron en la época anterior”⁶³; convenio firmado por Guerrero el 2 de diciembre de 1829. No obstante, suponemos que este préstamo debió tener un efecto muy limitado en razón de que catorce días después el caudillo suriano renunció a la presidencia de la República y fue sustituido de manera interina precisamente por su ministro de Hacienda. No hay duda que el Congreso anuló el préstamo el 4 de marzo del siguiente año⁶⁴.

⁶² *Ídem*.

⁶³ “Carta de Simón de Andonegui a José María Bocanegra”, en Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 50.

⁶⁴ Noriega, “El ‘prudente’ funcionario”, p. 116. “Ley de 4 de marzo de 1830. Cesación de los efectos del contrato de empréstito, celebrado el día 2 de diciembre de 1829, sobre las ór-

La reforma del estanco del tabaco y la ruptura del consenso entre los estados

El fracaso del estanco del tabaco como fuente de ingresos para el erario nacional y la inconformidad de varios estados y de algunos grupos sociales con la organización que se le había dado en 1824, obligó a abrir un debate para su reforma durante el gobierno de Guadalupe Victoria. La contratación de la deuda inglesa en 1824 y 1825 había resuelto parcialmente uno de los problemas más serios que aquejaba a la empresa estatal para garantizar su funcionamiento. Se pudo pagar buena parte de la rama a los cosecheros veracruzanos, aunque no se saldó la totalidad de la deuda acumulada desde 1810⁶⁵.

Los problemas para cubrir los haberes de los operarios y del personal administrativo, así como para pagar las cosechas, se acentuaron con el fin de los préstamos ingleses. La empresa estatal estaba bastante deslegitimada como fuente de recursos y por consecuencia las opiniones que pedían su reforma e incluso su desaparición comenzaron a adquirir fuerza ante un gobierno nacional que se había quedado con pocos argumentos y menos aliados para defender la preservación de aquella. Sin embargo, aún había actores que respaldaban la polémica institución, entre ellos algunos de los estados de la federación que habían demostrado que la renta podía ser buen negocio.

En enero de 1828 el diputado federal jalisciense Juan José Romero envió un proyecto al Congreso General para transferir el control del cultivo de la hoja a los estados. Retomó el tradicional argumento de que el estanco de la hoja en manos del gobierno central vulneraba el pacto federal en la medida que controlaba una institución con presencia en todo el territorio nacional. Adujo que lo ideal era la extinción total de la renta, pero como de momento no había condiciones para ello proponía sólo el fin del estanco del cultivo de la hoja y dejar a cada entidad federativa en libertad para poner las reglas en su jurisdicción. Los estados que habían decretado el estanco de la manufactura y comercialización en sus jurisdicciones podrían seguir igual o bien darle cualquier otra organización. No obstante, habría una serie de disposiciones

denes expedidas en su consecuencia, y facultad al gobierno para emitir letras sobre las aduanas marítimas”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 790, pp. 230-231.

⁶⁵ “Comunicado anónimo”, *El Sol*, 1205, núm. 1 de octubre de 1826, pp. 1896-1897. El grueso del préstamo, 2 458 559 pesos, se ejerció en el año fiscal de 1825-1826; en el de 1826 a 1827 todavía se dispuso de 381, 521 pesos; pero para 1827-1828 sólo se contó con 11, 061; para 1828-1829 el remanente fue de 17, 207 pesos.

generales para todo el país que las entidades deberían respetar. Se uniformaría el precio del tabaco en rama en nueve reales por libra y los estados podrían comprarlo donde más conviniera, incluso podrían fomentar la siembra dentro de su territorio, aunque, en este caso, se fijarían zonas específicas para facilitar su contabilidad y evitar el contrabando. Los estados pagarían trimestralmente a la federación un impuesto de dos reales por cada libra consumida en su jurisdicción. A cambio quedarían en libertad para gravar el tabaco como juzgaran más conveniente. Romero convenía en aceptar la presencia de agentes del Ejecutivo federal en los estados para supervisar el comercio de la hoja y para vigilar que el erario nacional no fuera víctima de fraudes⁶⁶.

Uno de los propósitos de Romero consistía en que las entidades federadas recuperaran la cuota de autonomía que el estanco de la hoja les había quitado. Sin embargo, sugirió otorgar facultades al gobierno central que algunos estados y legisladores consideraban excesivas. Por ejemplo, en caso de que un estado no tomara las medidas necesarias para frenar el contrabando o se negara a pagar el impuesto correspondiente, el gobierno general podría despojarlo del control del producto y arrendarlo a particulares. La novedad consistió en que el gobierno de Guadalupe Victoria, con algunas adiciones, hizo suya la iniciativa de Romero. Desde 1821 las sucesivas administraciones centrales habían defendido tenazmente la continuidad del estanco. Sin embargo, los pobres rendimientos que había tenido hasta 1828 y los múltiples problemas que conllevaba convencieron a Victoria y a su ministro de Hacienda, José Ignacio Esteva, de deshacerse de la empresa. El proyecto del Ejecutivo nacional fue enviado a la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 1828.

Según la iniciativa de ley, el estanco del cultivo de la hoja se aboliría, salvo en los territorios y Distrito Federal. Los gobiernos estatales decidirían cómo proceder en sus territorios. Antes de abolir el monopsonio se distribuirían sus existencias de hoja entre las entidades a un precio de cinco reales por libra, tres menos de las que solía pedirse. Para asignar las cantidades de tabaco se tomarían como referencia los montos solicitados en los tres años previos. Los estados debían cubrir sus adeudos con la federación en un plazo máximo de seis años, tanto por la hoja recibida como por la que absorberían. Se suscribió también la propuesta de Romero de que la federación pudiera intervenir las

⁶⁶ “Proyecto sobre la reforma de la renta del tabaco presentado y leído por el que suscribe en la Cámara de Diputados el 15 del corriente [enero de 1828]”, *El Águila Mexicana*, núm. 22, 22 de enero de 1828, pp. 3-4. El proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados el 14 de enero de 1828. *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4. pp. 22-26.

rentas de los estados morosos. A cambio del control de la renta, las entidades federativas debían ceder a la Hacienda pública nacional la parte que les correspondía por concepto de diezmos y sus ingresos por la venta de papel sellado⁶⁷.

El razonamiento para fundar la pretensión del Ejecutivo nacional, a diferencia del de la mayoría de los tradicionales partidarios de la abolición del estanco, carecía de todo contenido doctrinario. Se trataba de una presentación de cálculos contables mediante los cuales se quería demostrar su magra rentabilidad. Se omitió hablar de las causas del fracaso de la empresa debido a que eran bastante conocidas y porque “demasiado se ha escrito sobre este desgraciado ramo por los hombres de más conocimientos en él”. En consecuencia se pasaba directamente a los fríos y crudos números⁶⁸.

La deuda acumulada por los estados desde 1824 ascendía a 2 543 253 pesos, mientras que el precio del producto almacenado, que corría el riesgo de pudrirse, era de 8 484 172 pesos. Sumadas, las dos cifras daban la cantidad de 11 027 425 pesos, que el gobierno no podía hacer efectiva debido a las excusas de insolvencia por parte de los estados. El valor promedio anual del tabaco consumido en todo el país —según datos fiscales— era de 2 600 000 pesos. Según el ministro de Hacienda José Ignacio Esteva, quien firmaba la iniciativa, esta cantidad estaba por debajo de la mitad de los cálculos más moderados sobre el consumo nacional. En otras palabras, sugería que más del 50% del tabaco consumido provenía del contrabando. Combatir el ilícito era casi imposible para el gobierno federal debido, entre otras razones, a las restricciones legales que la constitución le imponía. Por otro lado, los estados no se mostraban muy interesados en acabar con esa plaga porque también solían comprar hoja a los contrabandistas⁶⁹.

Entre 1825 y 1827, los recursos esperados pero no proporcionados por el estanco de la hoja habían sido suplidos por los crecientes ingresos de las aduanas marítimas, pero sobre todo por el préstamo inglés. No obstante, como en ese momento esta fuente se había agotado, se venía arrastrando desde hacía algún tiempo un deficiente mensual de 1000 pesos en el pago de salarios al ejército y la burocracia, así como en el gasto corriente. Para remediar esta crítica situación el Ejecutivo federal había instado al Congreso para

⁶⁷ “Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo nacional sobre la reorganización de la renta del tabaco, de 13 de marzo de 1828”, *El Correo de la federación mexicana*, núm. 504, 19 de marzo de 1828, pp. 1-3.

⁶⁸ *Ídem.*

⁶⁹ *Ídem.*

que le permitiera solicitar un préstamo interno, no obstante hasta esa fecha nada se había resuelto sobre el asunto⁷⁰.

Concedor de las “dificultades invencibles” que supondría la centralización del estanco en manos del gobierno nacional, como estaba antes de 1810, y preocupado por armonizar los intereses de los estados, Esteva propuso que “se le deje su exclusivo régimen y beneficio [del estanco] como manifiestan desearlo muy claramente”. Esta medida, según el ministro, era “muy conforme a los deseos de los pueblos y en consonancia con sus gobiernos, quienes se pondrán en aptitud de dictar las vigorosas providencias que requiere la extinción del contrabando y el mejor restablecimiento de los pingües productos de que es susceptible esta contribución indirecta, la más suave sin duda, entre todas las que en su clase pueden elegirse”. Una vez materializada esa premisa, los estados podrían obtener en conjunto unos 3 000 000 de pesos anuales en lugar de los 800,000 que producía la venta de papel sellado y la parte civil de los diezmos, que el Ejecutivo nacional proponía que le entregaran a cambio⁷¹. El problema que enfrentó este proyecto consistió en que, a diferencia de 1823-1824, no todos los estados deseaban ya tan “claramente” hacerse cargo de la renta. Para algunos el estanco tampoco era buen negocio.

Según las optimistas proyecciones del ministro, si los estados pagaban su deuda y compraban las existencias de hoja, los rendimientos para el tesoro público federal serían considerables. La suma de esos conceptos oscilaría alrededor de seis millones y medio de pesos, que proponía se pagaran en seis anualidades de 1 083 333 pesos. A esa cantidad habría que sumar 1 000 000 de pesos por la venta de papel sellado y por los diezmos civiles que los estados cederían. El total sería de 2 083 333 pesos anuales líquidos; cantidad muy superior a los 18,936 mensuales que en promedio había aportado el estanco en los últimos dos años y medio. Esteva presumía que los estados, al controlar y reorganizar completamente los estancos en sus territorios, tendrían recursos sobrados para cubrir las anualidades durante los seis años en que estarían obligados a hacerlo. Al término de ese periodo esperaba que se hubiesen realizado las reformas estructurales que permitieran aumentar las rentas y equilibrar los ingresos con los egresos sin tener que endeudarse más⁷².

De acuerdo con el procedimiento legislativo, la iniciativa de ley pasó a la Comisión de Hacienda que la aprobó en casi todos sus puntos e hizo algunas

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Ídem.*

⁷² *Ídem.*

adiciones. Los estados no podrían decretar la extinción del estanco del cultivo de la hoja dentro de sus territorios. Seguramente la medida tenía el afán de evitar los conflictos que surgirían entre ellos si algunos abolían el estanco de la hoja y otros lo conservaban. Los gobiernos locales podrían vender su tabaco en cualquier punto del país o exportarlo, pero no podrían imponer obstáculos o contribución alguna al que, en cualquiera de sus formas, circulara en su territorio proveniente de otros estados o del Distrito y territorios federales. Tampoco podrían devolver el estanco a la federación o entregarlo a la iniciativa privada, como habían sugerido algunos⁷³.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados precisó también algunas cuestiones operativas para la venta del tabaco almacenado en las bodegas del gobierno nacional. Juzgó que las cantidades de hoja solicitadas por los estados en los años previos no era el mejor referente para estimar el consumo en cada territorio. Era mejor repartir las existencias de acuerdo con el número de habitantes. Los estados venderían la libra en ocho reales, dos de los cuales entregarían mensualmente a la federación. De los seis restantes remitirían tres más al gobierno central hasta que se liquidara la deuda con los cosecheros de Orizaba, Córdoba y Jalapa, en el entendido de que dicha responsabilidad debía ser compartida por ambas esferas de gobierno. En esencia la propuesta se ajustaba a la demanda de todos los estados de tener el control absoluto del estanco del tabaco en 1824. Sin embargo, reiteramos, varios de ellos habían cambiado de opinión a la luz de los resultados⁷⁴.

En abril y mayo de 1828 se discutió el proyecto tanto en el pleno de la Cámara de Diputados como en las legislaturas estatales y la prensa, evidencia de que el asunto interesaba a muchos sectores del país. La legislatura del estado de Puebla envió una representación al Congreso General para expresar su oposición a que se crearan estancos estatales de hoja, aduciendo que su gobierno carecía de los recursos suficientes para “sostener a tanta costa un sistema destructor de la agricultura e industria de sus suelo”. Ni siquiera creía que estuviera en posibilidades de hacer frente al contrabando. Si el gobierno general, que tenía “toda clase de recursos para impedir los fraudes [y la] facultad para disponer de la fuerza armada”, no había podido erradicar aquel flagelo, mucho menos podrían hacerlo los estados. Por consiguiente, si la renta no estaba contribuyendo a desvanecer los problemas del erario y resultaba una carga más que un alivio, debía decretarse su desaparición ab-

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ *Ídem.*

solita. Para compensar al tesoro nacional los poblanos proponían crear un impuesto único cobrado en los sitios de cultivo⁷⁵.

La legislatura de Zacatecas también envió una representación para manifestar su inconformidad por el traslado de la renta a los estados, aunque por motivos distintos a la de Puebla. Tal parece que los diputados zacatecanos desconocían algunos detalles de la iniciativa de ley, pues presumían que se liberaría el cultivo de la hoja en todo el territorio nacional. En este entendido, su queja era que se despojaría al erario de su estado de importantes ingresos que requería para diversas obras públicas, así como de la posibilidad de suprimir o al menos rebajar las alcabalas “tan odiadas y ruinosas para los contribuyentes”. Aseguraba que se habían empeñado con éxito en el mejoramiento de la renta del tabaco de acuerdo con los términos pactados en 1824, por lo que resultaba inaceptable que cuando por fin empezaban a ver los frutos de sus esfuerzos se decidiera la liberación del cultivo de la hoja⁷⁶. En realidad los zacatecanos estaban defendiendo la preservación del estanco en su territorio y, por tanto, de aprobarse la ley seguramente saldrían beneficiados. De cualquier manera, las posiciones diferenciadas de los estados dejaron claro que los cuatro años de experiencia habían quebrado el consenso de que lo que más les convenía era el control absoluto del estanco.

En *El amigo del pueblo* se hizo una larga defensa de la iniciativa de ley del Ejecutivo nacional. Se ponderaron los beneficios para todos los actores interesados, a saber, el erario nacional, los gobiernos de los estados, los cultivadores de la hoja y los fumadores. El autor del texto expresó su acuerdo con la creación de estancos estatales de la siembra del tabaco, pues permitirían disminuir significativamente el contrabando. Los cosecheros autorizados, cuyo número y presencia se incrementaría a lo largo del territorio nacional, serían los principales agentes interesados en vigilar y denunciar el ilícito. Había que sellar en la medida de lo posible todos los entresijos por donde fluía el tabaco ilegal⁷⁷.

⁷⁵ “Representación del congreso de Puebla al general para que no se transfiera el estanco del tabaco a los estados y se declare su extinción, 12 de abril de 1828,” *El Sol*, 12 de abril de 1828, p. 6041.

⁷⁶ “Iniciativa que el congreso de Zacatecas dirige a la cámara de representantes del Congreso de la Unión para que deseche el proyecto de ley presentado por el conducto del ministro de Hacienda... de 14 de abril de 1828,” *El Sol*, núm. 1779, 28 de abril de 1828, p. 7005. De algunos otros estados, como el de Jalisco, sólo existe constancia de que se opusieron a la iniciativa del gobierno nacional, pero desconocemos si tenían una propuesta alterna. Sesión de la Cámara de Diputados del 18 de abril de 1828, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4.

⁷⁷ “Hacienda pública: sobre tabaco,” *El amigo del Pueblo. Periódico mexicano, científico, de*

El publicista presumía que la transferencia total del estanco a los estados tendría también consecuencias benéficas para los consumidores. Los gobiernos que no establecieran fábricas en sus territorios o no produjeran suficientes cigarros y puros para satisfacer su demanda interna, estarían en la libertad de comprarlos donde la manufactura fuera de mayor calidad. Por otro lado, se desencadenaría un efecto multiplicador sobre otras actividades económicas como la arriería, la agricultura y el comercio, que podrían dar una ocupación lícita a los contrabandistas⁷⁸.

El cálculo sobre la suma que podrían recaudar los erarios estatales y el nacional desbordaba optimismo. El escritor de *El amigo del pueblo* estimó una población nacional de seis millones de habitantes, aunque creía que había un poco más. Presumía que una cuarta parte fumaba tabaco. Cada fumador destinaba aproximadamente una cuartilla diaria (tres granos) al tabaco. Si esta cantidad se multiplicada por millón y medio de consumidores, según un cálculo conservador, resultarían a 17 109 375 pesos anuales. En el supuesto de que cada libra de tabaco en rama fuera vendida por los gobiernos estatales a seis reales —la iniciativa de ley decía ocho—, aquella suma alcanzaría para adquirir 22 812 500 libras⁷⁹. Con un gravamen federal de nueve granos por libra que pagarían los agricultores, la Hacienda nacional obtendría 2 138 672 pesos al año —la iniciativa contemplaba dos reales por libra. A dicha cifra se agregarían las utilidades por la venta de puros y cigarros en la ciudad y territorios federales de modo tal, estimaba el autor del texto, que el erario nacional recaudaría fácilmente más de dos millones de pesos anuales. Las utilidades de los gobiernos estatales emanarían de la diferencia entre el precio de compra a los cosecheros y el de venta, que sería aproximadamente de tres o cuatro reales por libra, con la ventaja de que podrían adquirir el producto donde tuviera mejor calidad. En caso de que optaran por montar fábricas por su cuenta obtendrían una ganancia adicional⁸⁰. En suma, según el publicista, el proyecto se ajustaba tanto a la conveniencia pública como a la de los particulares, al mismo tiempo que sentaba las bases para erradicar el contrabando y evitar que una parte de la sociedad se convirtiera en delincuente.

política y comercio, núm. 2, t. 5, 9 de julio de 1828, pp. 448-459.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ En realidad serían 12 millones 832 mil 31,25 libras.

⁸⁰ “Hacienda pública: sobre tabaco”, *El amigo del Pueblo. Periódico mexicano, científico, de política y comercio*, núm. 2, t. 5, 9 de julio de 1828, pp. 448-459.

Los cosecheros de tabaco de Orizaba propusieron algunas adiciones para resguardar mejor sus intereses. Mediante su apoderado Vicente Prieto, enviaron una solicitud a la Cámara de Diputados para que se les permitiera vender sus existencias junto con las del gobierno federal. De igual modo querían que la ley no entrara en vigor sino hasta que dichas reservas se agotaran⁸¹.

Hay que poner énfasis en que con esta reforma el gobierno nacional perdería el monopsonio del cultivo de la hoja, pues tendría que abastecerse con las siembras que se hicieran en los territorios federales o con las compras en los estados. De hecho se consideraba que tendría que comprar tabaco labrado para abastecer los distantes territorios de la Alta California y Nuevo México, cuyo aprovisionamiento desde la Ciudad de México resultaba sumamente oneroso⁸².

El proyecto fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados y transferido al Senado⁸³. Aquí no encontraría tan buena acogida. Las posiciones de los senadores estaban divididas. Juan de Dios Rodríguez, representante de Querétaro, e Isidro Huarte, de Michoacán, se pronunciaron a favor del proyecto pues de esa manera, alegaron, se ajustaría la existencia del monopolio con la estructura constitucional sin privar de valiosos recursos al erario nacional. Si los estados se hacían cargo de la renta, el combate al contrabando sería más eficiente, en virtud de que las autoridades responsables estarían más cercanas a los lugares donde se delinquía y gozarían de mayor apoyo que los empleados de la federación. Los estados, adujeron los senadores, aunque arrastraban adeudos con la federación, no se rehusaban a pagar, era sólo que no tenían dinero, pero en cuanto vendieran las existencias de tabaco lo tendrían⁸⁴.

En contra del proyecto argumentó el senador por Veracruz, Pablo de la Llave; el de Coahuila-Texas, José Manuel Santibáñez y Cevallos; así como el de Oaxaca, Demetrio del Castillo. Señalaron que la liberación del cultivo de la hoja, aun cuando cada gobierno estatal lo controlara, avivaría el contrabando en virtud de que no habría manera de supervisarlos. Los compradores particulares tendrían mayores facilidades y opciones para adquirir tabaco de

⁸¹ *Dictamen de la Comisión primera de Hacienda de la cámara de representantes del Congreso General, sobre arreglo de la renta del tabaco, México*, Imprenta del correo dirigida por el C. José María Alva, 1828.

⁸² *Ídem*.

⁸³ El proyecto de ley sobre la renta del tabaco se discutió en la Cámara de Diputados en las sesiones del 19, 21, 22, 25, 26 de abril, 9 y 17 de mayo de 1828. *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4. pp. 136-137, 139, 145-146, 148, 162-163 y 174-175.

⁸⁴ "Sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores del 5 de julio de 1828", *El Águila Mexicana*, núm. 191, 9 de julio de 1828, pp. 1-2.

manera ilícita y a mejor precio del que ofrecerían los monopolios estatales. Asimismo, juzgaban poco realista la proyección de que los estados pagarían de inmediato las existencias que había en los almacenes generales, puesto que aún no liquidaban el tabaco recibido. Además, casi todos los estados adeudaban parte del contingente, ya fuera porque carecían de recursos o porque se negaban a pagar, como Jalisco, que debía 900,000 pesos. Así que, de acuerdo con estos congresistas, sólo había dos opciones: la centralización absoluta de la renta en manos del gobierno general o su plena extinción. El oaxaqueño Castillo manifestó explícitamente su preferencia por la primera alternativa, mientras que Santibáñez y de la Llave dejaron entrever que se inclinaban por la segunda⁸⁵.

Es probable que las opiniones en favor de la centralización absoluta fueran dominantes. El hecho es que cuando el proyecto todavía se estaba discutiendo en el Senado, el ministro Esteva presentó otro en la Cámara de Diputados pidiendo ahora la restauración del estanco a su antigua forma colonial. Este hecho generó, además de desconcierto, algunas disputas sobre el procedimiento legislativo, considerando que aún no se resolvía sobre el anterior y que ambas eran iniciativas del Ejecutivo⁸⁶. Los diputados resolvieron enviar la propuesta para que los senadores la consideraran durante la discusión de la primera. En medio de esta polémica y dada la contraposición de los proyectos, el senado decidió ignorar ambas iniciativas y elaborar una propia.

La iniciativa de ley de la Comisión de Hacienda el Senado se comenzó a discutir a principios del mes de agosto de 1828. En ella se sostenía que si bien era verdad que, de acuerdo con los “buenos principios de la economía política”, lo más conveniente era la extinción del monopolio, también era un axioma que una renta no debía suprimirse sin antes prever cómo serían reemplazados sus ingresos. Por desgracia, los senadores no tenían tiempo para encargarse del segundo asunto, pero aun si lo tuvieran, un nuevo impuesto tardaría mucho tiempo en dar frutos y el tesoro público nacional requería recursos inmediatos. Por otro lado, a pesar de sus fallas, el estanco en su forma vigente proporcionaba algunos ingresos tanto a los estados como a la federación. A partir de esta premisa, compartida y apoyada por el ministro de Hacienda, los senadores de la Comisión de Hacienda sugirieron preservar el estanco tal como estaba con pequeñas modificaciones para resarcir las tres deficiencias más evidentes: la falta de pago a los cosecheros, el retraso de los

⁸⁵ *Ídem.*

⁸⁶ *Ídem.*

estados para pagar el tabaco en rama y el contrabando. Para resolver el primer problema la comisión aconsejó que el 50% de los ingresos que los estados remitirían a la federación por el tabaco comprado se destinara a pagar a los cosecheros. El senador por Guanajuato, Francisco Aniceto Palacios, creyó más conveniente que el porcentaje destinado a ese fin fuera del 75%.

Para que los estados pudieran pagar a tiempo al erario nacional, se propuso que éste vendiera la libra a los estados a seis reales y no a ocho. Éstos, a su vez, debían venderla al precio que pudieran y no necesariamente a 11 reales. El combate al contrabando sería una obligación compartida entre el gobierno general y las entidades federativas; los contrabandistas de la hoja serían remitidos a los tribunales federales, mientras que los de tabaco labrado se enviarían a los de los estados. Los transgresores sorprendidos con tabaco en rama y labrado podrían ser enviados a cualquier tribunal. Al mismo tiempo se instó a los estados a decretar leyes más severas para combatir el ilícito⁸⁷. Como puede verse, no se proponía llevar a cabo ninguna reforma estructural; sólo se instaba a los actores a cumplir con las obligaciones que hasta entonces no habían podido satisfacer.

Luego de una intensa discusión durante dos sesiones, el pleno del Senado desechó la propuesta de su Comisión de Hacienda. El argumento sustancial consistió en que las medidas propuestas no eran suficientes para combatir el asunto toral del contrabando. Las opiniones se dividieron en torno a las soluciones consideradas como pertinentes; para algunos, como los senadores Pablo de la Llave y Agustín Paz, representantes de Veracruz y del Estado de México, respectivamente, la única alternativa era la centralización. Algunos otros, como el representante de Jalisco, Valentín Gómez Farías y el de Coahuila-Texas, José Manuel Santibáñez y Cevallos, eran partidarios de la supresión absoluta del estanco, pero también coincidían en la inconveniencia de realizarla de inmediato. Por consiguiente, apoyarían la continuidad del estanco en su forma vigente si se tomaban medidas más duras contra el contrabando. Gómez Farías agregó que no era verdad que los estados fueran responsables de las fallas del estanco, debido a que la mayoría de ellos tenía cubierta la mayor parte de sus deudas, al menos era el caso de Jalisco. El verdadero problema, sostenía, era la insuficiencia en el abasto y la mala calidad de la hoja y de los labrados que en ocasiones se recibían húmedos y podri-

⁸⁷ La propuesta de la Comisión de Hacienda del Senado fue discutida en esta cámara en las sesiones del 1, 2 y 4 de agosto de 1828, *El Águila Mexicana*, núm. 221, pp. 1-3; núm. 222, pp. 1-2 y núm. 226, pp. 1-2, 8, 9.

dos. Llama la atención que ningún senador abogó por transferir el control total de la renta a los estados. Por otro lado, tampoco eran muchos los que defendían la centralización; ni siquiera el oficial mayor de Hacienda, quien participó en el debate. Tal parece que no había más alternativa que continuar con la renta dividida entre estados y federación, aunque con algunas modificaciones. En ese sentido se orientaron las propuestas posteriores.

Durante la discusión, algunos gobiernos y legislaturas estatales también enviaron al senado sus puntos de vista. El estado de Occidente abogó para que se declarara la libertad de cultivo y manufactura del tabaco en su territorio, argumentando que el producto llegaba en cantidades insuficientes y a un precio bastante elevado. A cambio ofreció entregar a la federación una cantidad de dinero igual a la que en ese momento generaba la renta en su entidad. La legislatura de Veracruz se pronunció a favor de la supresión total del estanco del cultivo y comercio de la hoja. Por su lado, los cosecheros de Orizaba y Córdoba solicitaron la devolución del tabaco que no se les había pagado para que pudieran venderlo en donde más les conviniera⁸⁸.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados volvió a presentar al pleno el proyecto de transferir el control absoluto del estanco a los estados que habían aprobado en mayo, pero que los senadores desecharon. La comisión insistió en que era la propuesta que mejor satisfacía los intereses de los sectores involucrados en el asunto. Las objeciones carecían de fundamento sólido. Los diputados aceptaron discutir la iniciativa durante los meses de octubre y noviembre de 1828. Entre las novedades resalta la aclaración de que los estados podrían, con aprobación del Congreso General, renunciar a la renta si así convenía a sus intereses. El precio de ocho reales por libra de tabaco, propuesto para todo el territorio nacional, podría ser reducido por los estados; es decir, sería sólo el precio máximo de venta. En los territorios federales el precio se fijaría en siete reales por libra⁸⁹. La propuesta modificada fue enviada de nuevo al Senado, donde una vez más fue rechazada⁹⁰.

Con el repudio de la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados, se abrió la posibilidad procedimental para que en dicha cámara se discutiera

⁸⁸ “Dictamen de la Comisión primera de Hacienda de la cámara de representantes del Congreso General, sobre el arreglo de la renta del tabaco, 31 de marzo de 1828”, *El Águila Mexicana*, núm. 106, 15 de abril de 1828, pp. 1-4.

⁸⁹ La nueva discusión del proyecto en la Cámara de Diputados ocurrió en las sesiones del 28, 29, 30 y 31 de octubre, así como en las del 4, 5 y 6 de noviembre de 1828. *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4, pp. 276-287.

⁹⁰ Sesión del 26 de noviembre de 1828, *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4, p. 294.

el segundo proyecto presentado en esa instancia por el Ejecutivo federal el 5 de julio anterior, en el cual solicitaba la centralización absoluta de la renta en manos del gobierno general. Sin embargo, en su dictamen presentado a principios de enero de 1829, la Comisión de Hacienda rechazó la iniciativa, decisión respaldada por el pleno de la cámara⁹¹. Nada se había avanzado.

Unas semanas después, el 14 de febrero, el diputado por Puebla, José María Tornel, presentó otra iniciativa de ley en la que proponía la extinción absoluta del estanco. En su lugar propuso crear un impuesto de un cuarto de real para los erarios estatales y otro de medio real para el erario federal por cada libra cosechada en los estados. En el Distrito y territorios federales se cobrarían tres cuartos de real por cada libra cultivada localmente o que ingresara de otros estados. Sobre el tabaco manufacturado recaería una alcabala del 5% *ad valorem* que ingresaría a las haciendas estatales y a la nacional en el caso del territorio bajo su jurisdicción. El tabaco labrado podría ser exportado libremente sin arancel alguno, pero seguiría prohibida su importación en cualquiera de sus presentaciones. Debe aclararse que aunque Tornel aseguraba estar a favor de la libertad del cultivo de la hoja, proponía que quien pretendiera practicarlo se incorporara a una compañía de cosecheros con cuyos representantes nacionales el gobierno central negociaría un contingente de cuatro millones de pesos anuales pagados por adelantado en cuatro partes. La propuesta beneficiaría sobre todo a los grandes plantadores y traficantes de la rama. Todos los empleados de la renta quedarían en calidad de cesantes, es decir, perderían su trabajo aunque recibirían una pensión⁹².

La iniciativa de Tornel no tuvo eco entre sus pares diputados. No obstante, éstos elaboraron un proyecto presentado desde el inicio como provisional. Se pretendía ofrecer una alternativa al Ejecutivo federal que no paraba de quejarse de la miseria del tesoro público. Sugirieron que vendiera las existencias de los almacenes nacionales a contratistas particulares, con la condición de que las revendieran exclusivamente a los estados o que las exportaran. El precio no podría ser menor a seis reales por libra en el caso del tabaco en rama y al labrado habría que adicionarle los costos de manufactura. De la misma manera, los cigarros y puros se podrían vender a los estados que los requirieran. Las entidades que tuvieran tabaco almacenado podrían devolverlo a la federación para que lo diera a los contratistas, pero sería tomado

⁹¹ Sesión del 29 de enero de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 346.

⁹² La iniciativa de ley fue presentada por José María Tornel en la Cámara de Diputados, el 14 de febrero de 1829. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 371.

al mismo precio a que se les había entregado, es decir, a ocho reales. Los empresarios podrían pagar con bonos de deuda pública el 50% del valor del tabaco recibido y la otra mitad en metálico. Una cuarta parte del dinero líquido debía destinarse a cubrir la deuda con los cosecheros⁹³. Esta propuesta fue aprobada por los diputados y la ley correspondiente fue emitida el 26 de febrero de 1829⁹⁴. Como quedó sobreentendido, no se resolvió el problema de fondo del estanco, así que la discusión se retomó una vez que concluyó la presidencia de Guadalupe Victoria.

En abril, cuando Vicente Guerrero ocupaba ya la presidencia de la república, el ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala, envió una iniciativa de ley al Congreso en la que proponía la extinción sólo del estanco del cultivo de la hoja a partir del 1º de enero de 1830⁹⁵. El monopolio de su manufactura y comercio se eliminaría únicamente en el Distrito y territorios federales, es decir, que los estados conservarían la libertad para decidir qué hacer en sus respectivos territorios. Quienes se abocaran al cultivo de la hoja en cualquier punto del país deberían registrarse en una matrícula a cargo de los comisarios y subcomisarios del gobierno federal, existentes en todos los estados. Manifestarían el número de plantas que desearan cultivar y se comprometerían a no exceder la cantidad declarada. Por cada cien matas pagarían un impuesto de cuatro reales: tres para el erario federal y uno para el estado en el que se localizara el cultivo. Los gobiernos estatales que optaran por liberar la manufactura y comercio del tabaco podrían imponer al producto un impuesto a su libre albedrío. En el Distrito y territorios federales se cobraría un real por cada libra de tabaco labrado o cernido. La deuda acumulada con los plantadores veracruzanos se saldaría devolviéndoles el tabaco que había en los almacenes nacionales, en caso de que no aceptaran se les entregaría una cuarta parte de los ingresos, cuando se vendiera el producto. Los gobiernos estatales que arrastraban adeudos con los almacenes generales tendrían dos años para cubrirlos en entregas mensuales. Si durante dos meses continuos suspendían las remisiones, sus rentas podrían ser intervenidas hasta que se cubriera el monto adeudado⁹⁶.

⁹³ Sesiones de la Cámara de Diputados de los días 30 de enero, 7 y 9 de febrero de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 349-350, 360 y 362.

⁹⁴ “Ley de 25 de febrero de 1829: Se autoriza al gobierno para que pueda contratar con los particulares, los tabacos en rama y labrados que existen en los almacenes de la federación”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, t. 11, Ley 606, pp. 94-95.

⁹⁵ Zavala, *Ensayo histórico*, t. 2, pp. 148-149.

⁹⁶ El proyecto fue discutido y aprobado por los diputados el 21 de mayo de 1829, *HPCM*,

El proyecto tenía algunas semejanzas con el que había presentado el ministro José Ignacio Esteva a principios de 1828, cuando pidió la transferencia absoluta del estanco a los estados y que había sido aprobado por la Cámara de Diputados. La diferencia más importante residía en que negaba a los estados la posibilidad de establecer el estanco de la hoja en sus territorios; por otro lado, no los obligaba a conservar el estanco de la manufactura. La propuesta de Zavala recogía el interés de los estados que querían preservar sus fábricas así como la de aquéllos que querían suprimir el monopolio totalmente en sus territorios. Quizá por esta razón la iniciativa no encontró demasiada oposición y fue aprobada con relativa facilidad y rapidez.

La propuesta logró el consenso de ambas cámaras, aunque el Senado hizo algunas modificaciones nimias. Sugirió que si las existencias de los almacenes generales, que se entregarían a los contratistas, se agotaban antes del 1º de enero de 1830, debería hacerse efectiva la extinción del estanco de la hoja en ese momento. El impuesto sobre el centenar de matas cultivadas fue reducido de cuatro a tres reales en perjuicio del erario federal que sólo recibiría dos⁹⁷. El gobierno nacional vendería sus existencias a los particulares a tres y no a seis reales, es decir, al mismo precio en que las había adquirido de los cosecheros. No se consideró la suma que el erario había pagado de fletes, en consecuencia, con esta propuesta no recuperarían dichos gastos. Se trataba de obtener ingresos de modo expedito, incluso si se perdía parte de la inversión, con el fin de hacerse de recursos para enfrentar la invasión española. La ley se decretó el 23 de mayo de 1829.

A pesar de que se aprobó con relativa facilidad, la aplicación de la ley no estuvo exenta de problemas, evidencia de que el consenso no era pleno. Algunos estados reclamaron el derecho a establecer el estanco del cultivo de la hoja en sus territorios. En este tenor, Nuevo León y Jalisco, atribuyéndose facultades que la ley les negaba, decretaron el monopolio de la siembra a semejanza del que había tenido el gobierno nacional. Prohibieron la siembra a “cualquier particular” y se arrogaron el derecho del gobierno nacional a decidir la cantidad de matas a cultivar y los lugares donde se haría⁹⁸.

serie I, vol. II, t. 4, pp. 540-546.

⁹⁷ Las modificaciones hechas por el senado fueron aprobadas por los diputados el 21 de mayo de 1829 y dos días después fue publicado el decreto. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 540-546.

⁹⁸ “Decreto de 27 de mayo de 1829”, en *Colección de los decretos y circulares expedidos por el Gobierno del Estado. Desde agosto de 1824 hasta el 30 de diciembre de 1830*, Monterrey, Tipografía del Gobierno, 1895, p. 480. “Decreto del 6 de julio de 1829”, en *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco*, Guadalajara-

En contrapartida, el 4 de junio de 1829, el congreso del estado de México acordó devolver el estanco de la manufactura en su estado a la federación. En su justificación los legisladores dijeron que la renta estaba en bancarrota, en razón de que no podían vender su tabaco a menos que perdieran una parte de su inversión. Habían pagado ocho reales por libra al estanco nacional, pero como la ley de 26 de febrero había autorizado al gobierno nacional para entregarlo a los contratistas por seis reales, éste había decidido venderlo al mismo precio a los minoristas. Por consiguiente, los habitantes del estado de México preferían ir a comprar el producto al vecino Distrito Federal, tanto para su consumo como para su reventa⁹⁹.

Algunos diputados de la legislatura estatal objetaron la devolución del estanco a la administración central, alegando que de esta forma se reforzaría la potestad de ésta en detrimento del estado de México. Para evitar este efecto no deseado, el congreso local aceptó que el gobierno nacional se hiciera cargo de abastecer a su estado del producto en rama y manufacturado, pero al mismo tiempo propuso suprimir de manera absoluta el estanco en todo el territorio del país¹⁰⁰.

La devolución del monopolio del tabaco manufacturado a la administración central que propuso la legislatura del Estado de México no era tan sencilla, ya que estaba de por medio el futuro de los empleados de las fábricas y de los funcionarios de la renta. Luego de una compleja negociación, el gobierno nacional aceptó hacerse cargo del salario de los empleados del estanco que pasarían a la categoría de cesantes. No obstante, cuando Anastasio Bustamante reemplazó a Vicente Guerrero como titular del Ejecutivo nacional, se negó a reconocer ese compromiso debido a las erogaciones que suponía. Por consiguiente, llevó el caso al Congreso General con la esperanza de que se anulara el acuerdo. Los miembros del poder legislativo fueron de la opinión de que la federación estaba obligada a cumplir lo pactado por la administración anterior y a reconocer como cesantes a los empleados del estanco del Estado de México¹⁰¹.

ra, Tipología de Pérez Lete, 1876, vol. iv, p. 11. “Decreto del 20 de noviembre de 1829”, en *Recopilación de leyes, reglamentos, decretos y circulares expedidos en el estado de Michoacán formada y anotada por Amador Corominas*, Morelia, Imprenta de Arago, 1876, vol. iv, pp. 43-47. Citados por Serrano Ortega, “El humo en discordia”, pp. 213-214.

⁹⁹ Macune, *El estado de México*, pp. 108-109.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 110-111.

¹⁰¹ Sesión de la Cámara de Diputados de 16 de mayo de 1831, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 412-416. El decreto, publicado el 18 de mayo de 1831, estipulaba que el gobierno nacional

Tal parece que fueron muy pocos los estados que suprimieron sus estancos de la manufactura del tabaco. En esos casos también hubo problemas. En junio de 1829 el gobierno del estado de Querétaro, quizá para estar a tono con la política liberal del ministro de Hacienda, decidió extinguir el estanco en su territorio, medida que de inmediato provocó protestas. Según la Comisión de Hacienda del congreso local la calidad de la producción de su fábrica, heredada del periodo virreinal, era superior a la de los contrabandistas y por lo tanto, preferida por los consumidores. Por otro lado, daba empleo a muchos operarios cuya subsistencia dependía completamente de dicha actividad. De hecho fueron ellos quienes ofrecieron la más tenaz resistencia a la decisión de extinguir el estanco que proporcionaba ingresos importantes y seguros para el erario del estado y que se perderían con su abolición¹⁰². Las contribuciones directas con que se les pensaba remplazar, aunque deseables, sólo proporcionarían recursos después de un largo tiempo, además de que eran más gravosas para la sociedad y de difícil recaudación¹⁰³. Con base en estas consideraciones, el congreso queretano refuló y se pronunció por la conservación del estanco en su territorio.

Otro motivo de inconformidad fue el poder otorgado al gobierno nacional para intervenir las rentas de los estados que suspendieran la remisión de sus mensualidades por la deuda acumulada. La legislatura de San Luis Potosí adujo que esta facultad constituía una violación a su soberanía y libertad estatal¹⁰⁴. Sin embargo, no parece que haya sido secundado por otros estados.

A pesar de las diferencias señaladas, lo importante de la ley de mayo de 1829 es que permitía a cada estado tomar la decisión que más le conviniera sobre la manufactura de la hoja en sus territorios. De hecho, todo parecía indicar

sólo admitiría del Estado de México el mismo número de empleados existente cuando el estanco pasó a manos de dicha entidad en 1824, dándose preferencia a los que en ese año ya trabajaban en la renta. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, t. 8, núms. 19 y 59, del 19 de mayo y 28 de junio de 1832, pp. 74 y 237, respectivamente. Macune, *El Estado de México*, pp. 111-115. *Vid.* Sesión de la Cámara de Diputados del 5 de abril de 1830, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 116. El gobierno de Guanajuato, además de pedir la anulación de la ley, buscó un acuerdo similar al del Estado de México aunque sin éxito. *Vid.* Sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del 19 de mayo de 1838, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 424.

¹⁰² *Dictamen de la Comisión de Hacienda del H. Congreso de Querétaro en favor de la continuación de la renta del tabaco, Querétaro*, Imprenta del ciudadano Rafael Escandón, 1830.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ “Decreto del 23 de septiembre de 1829, San Luis Potosí”, AGN, Gobernación, s/c, legajo 67.

que finalmente se había logrado un acuerdo que más o menos satisfacía a la mayor parte de los grupos de interés. Por desgracia, factores externos arruinaron la efectividad de esa ley. En palabras de un escritor anónimo, “la cosa iba bien, pero el diablo, que en todo mete su colita”, vino a arruinar el arreglo¹⁰⁵. Las necesidades extraordinarias provocadas por la amenaza de las tropas españolas al puerto de Tampico obligaron a Vicente Guerrero a tomar providencias que transgredieron el acuerdo plasmado en la ley del 23 de mayo. Amparado por las facultades extraordinarias, el 25 de agosto decidió adelantar la fecha de liberación del cultivo de la hoja en el Distrito y territorios federales a pesar de que aún no se agotaban las existencias en los almacenes generales, además declaró libre la venta de tabaco labrado a nivel nacional¹⁰⁶. La intención era hacerse inmediatamente de recursos, apropiándose del mercado nacional para vender el tabaco en hoja y labrado. Con ese fin y para agilizar el acceso a los recursos, Guerrero dispuso concesionar a empresarios particulares la venta en todo el territorio nacional de la hoja sembrada en las villas veracruzanas y el labrado de la fábrica de la Ciudad de México. Dicha contrata se firmó el 4 de septiembre de 1829 con la Compañía Wilson y Garay.

La compañía compraría a tres reales la libra todas las existencias de los almacenes nacionales y quedaría facultada para negociar directamente con los cosecheros el precio del tabaco que poseyeran. La mitad del producto de la venta se entregaría al gobierno nacional en dinero metálico y la otra parte en bonos de deuda que se recibirían por su valor nominal. Empero, la porción en numerario no podría rebasar el millón de pesos aun cuando el monto total rebasara los dos millones, en cuyo caso se pagaría el excedente con documentos fiduciarios¹⁰⁷.

La decisión contrariaba la ley de mayo y atentaba contra los estancos de la manufactura de los estados. En consecuencia, varias entidades rechazaron la concesión a los empresarios y de paso cuestionaron la facultad otorgada por

¹⁰⁵ “Artículo firmado por *Alerta*”, *El Sol*, núm. 231, 26 de febrero de 1830, p. 922.

¹⁰⁶ Según la ley el Ejecutivo nacional pondría “cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la independencia, del sistema actual de gobierno y de la tranquilidad pública” hasta que el Congreso iniciara el periodo de sesiones ordinarias. La única restricción fue que no podría disponer de la vida de los mexicanos ni expulsarlos del territorio nacional. Al concluir dichas facultades tendría que rendir un informe de su uso al Congreso. “Ley de 25 de agosto de 1829. Facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo de la Federación bajo ciertas reglas”, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 684, p. 151.

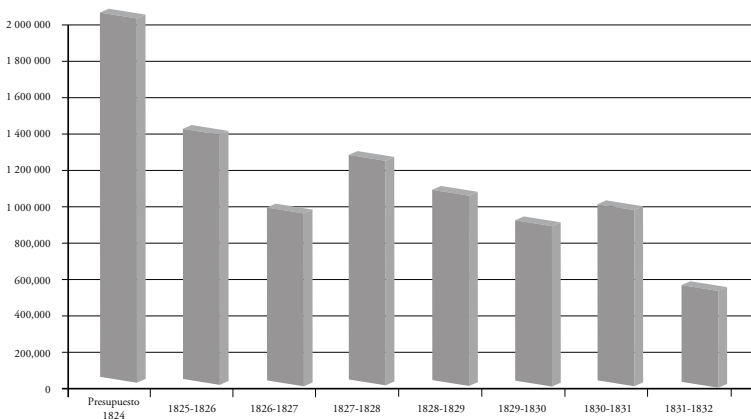
¹⁰⁷ *Reseña histórica de la renta del tabaco tomada desde la época del Conde de Revillagigedo*, México, Imprenta de Rafael Escandón, 1850, p. 9.

la ley al gobierno federal de intervenir sus rentas. Otros más insistieron en la anulación de la ley, y por consiguiente, que se preservara el estanco¹⁰⁸. Este malestar, como señala Serrano Ortega, podría haber incidido en la decisión de algunos estados de retirar su apoyo al gobierno de Guerrero, y que habría facilitado su caída en diciembre del mismo año¹⁰⁹.

Las cifras reflejan de manera contundente que la reforma realizada en 1829 no pudo detener el descenso creciente de los ingresos del estanco del tabaco durante su primer periodo que va de 1825 a 1832 (véase el gráfico V.5). De hecho, es probable que la existencia de un debate largo y continuo en torno al destino de la renta sólo haya disuadido a los actores involucrados de buscar su eficiencia, ante el temor de que la decisión adoptada fuera echada atrás por el Congreso General. Si bien algunos estados consiguieron hacer rentable el estanco, no podían soslayar la amenaza permanente de que se decretara la abolición absoluta. Por otro lado, las entidades que no pudieron aprovechar la institución estaban más obsesionadas en deshacerse de ella que en derribar los obstáculos que impedían su rentabilidad.

Gráfico V.5

Ingresos del estanco del tabaco nacional, 1825-1832.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1832*.

¹⁰⁸ AGN, Gobernación, s/c, legajo 67, exp. 2, “Decreto del 23 de septiembre de 1829, San Luis Potosí”. Cámara de Senadores, sesión del 15 de enero de 1830, suplemento del *Registro oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 26, 15 de febrero de 1830.

¹⁰⁹ Serrano Ortega, “El humo en discordia”, p. 214.



No obstante, el problema central residió en la falta de capitales para echar a andar la renta. Como el gobierno nacional no pagaba a los cosecheros, estos se veían en la necesidad de vender su preciada cosecha a los contrabandistas. La división del estanco entre el gobierno nacional y los estados, así como las escasas facultades del primero en materia judicial dificultaban combatir dicho ilícito. En la medida que los déficit presupuestarios se fueron incrementando, los recursos para cubrir las cosechas también disminuyeron, de modo que la rentabilidad del estanco para el gobierno nacional fue cayendo cada vez más. Esta situación convenció a éste y al Congreso General de transferir la renta a los empresarios particulares, proceso que inició en 1829 y concluyó en 1832, a pesar de las quejas de algunos estados que habían convertido al estanco en el pilar fundamental de sus ingresos hacendarios. El gobierno de Anastasio Bustamante tampoco pudo hacer nada para rescatar a la que fue la joya más preciada de la corona española. Sin lugar a dudas, el fracaso hacendario más grande de la ley de división de rentas de 1824 fue el estanco del tabaco.

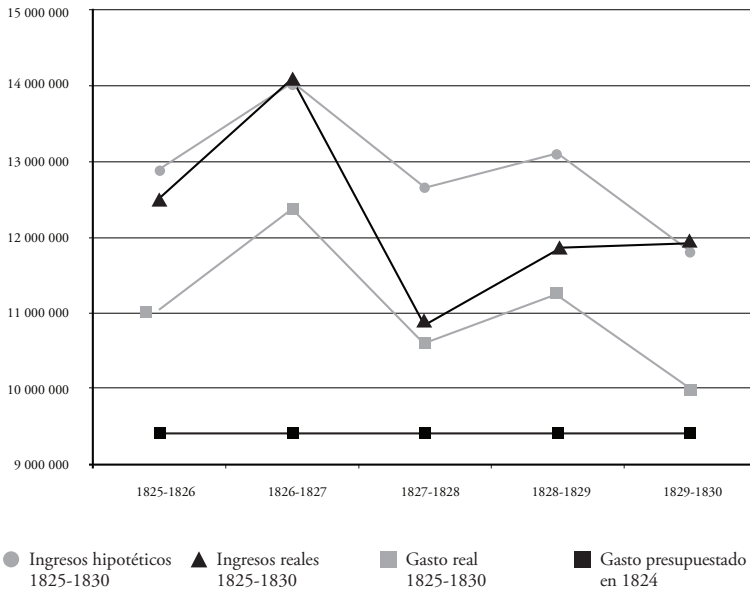
Hay que insistir en que pese a la baja rentabilidad del estanco del tabaco y del contingente, en relación con la suma presupuestada en 1824, los ingresos ordinarios totales de la Hacienda pública nacional rebasaron la cantidad estimada en aquel año gracias al aporte de los aranceles marítimos y a los ingresos del Distrito Federal. ¿Significa esto que la explicación del déficit recae exclusivamente en el gasto público? Un breve ejercicio especulativo puede arrojar luz sobre esta cuestión.

Supongamos que entre 1825 y 1830 el estanco del tabaco produjo los dos millones y medio anuales calculados por los diputados constituyentes en 1824 y que los gobiernos locales cubrieron íntegramente su contingente de 2 140 000 pesos, es decir, que el erario recibió 4 640 000 pesos al año por ambos conceptos. A esta cantidad sumemos la recaudación real por concepto de aranceles y otros impuestos de menor monta. A esta cifra le llamaremos ingresos hipotéticos. Veremos entonces que, con excepción de los años fiscales de 1826-1827 y 1829-1830, estos fondos habrían sido suficientes para cubrir plenamente el gasto proyectado en 1824 e incluso el gasto real, que como hemos observado, superó con creces al primero (véase el gráfico V.6). Sólo en los años fiscales de 1826-1827 y 1829-1830 el gasto real habría rebasado ligeramente los ingresos hipotéticos. Visto todo el quinquenio, habría existido un superávit. Por consiguiente, es evidente que la baja rentabilidad del estanco del tabaco y la incompleta recaudación del contingente también contribuyeron a los desequilibrios presupuestales. Si se hubiera cumplido la

proyección de 1824 sobre la rentabilidad de ambos rubros, así como la del gasto, no habría existido déficit en el periodo 1825 y 1830.

Gráfico V.6

Correlación entre gasto presupuestado en 1824 y gasto real 1825-1830, así como entre los ingresos hipotéticos e ingresos reales de 1825-1830.



Ingresos reales= Ingresos ordinarios, con excepción de los del estanco del tabaco y del contingente.
Ingresos hipotéticos= Ingresos reales por aranceles y otros rubros menores, más ingresos proyectados en 1824 para el estanco del tabaco y por el contingente.

Sin embargo, como ya se señaló y se ilustra en el gráfico V.6, el margen mayor de error en los cálculos de los diputados que diseñaron el pacto fiscal de 1824 se ubica en el gasto. Si éste se hubiera ajustado a las proyecciones de los legisladores, aun con la baja rentabilidad del estanco y del contingente, con excepción del año 1827-1828, habría existido un superávit superior al del primer escenario hipotético. Queda demostrado que la responsabilidad del desorden financiero recayó principalmente sobre el gasto, sobre todo por el costo de la deuda pública. En consecuencia, si bien los recursos no entregados por concepto del contingente hicieron falta al erario nacio-

nal, es exagerada la apreciación de políticos de la época como Lorenzo de Zavala e Ignacio Esteva de que la causa principal del déficit presupuestario era la forma en que se habían dividido las rentas, es decir, la constitución hacendaria¹¹⁰. Tal interpretación es reiterada por el historiador Israel Arroyo, cuando afirma que “el fracaso fiscal republicano debe rastrearse en la ‘naturaleza’ colectiva del contingente o los fundamentos fiscales de toda forma de gobierno confederalista —la naturaleza territorial de los impuestos como el mismo contingente”¹¹¹.

Consideraciones finales

La obtención de los empréstitos ingleses ha impedido que se dé suficiente atención al hecho de que los déficits de la Hacienda nacional acompañaron a la república federal desde su nacimiento, tal como había ocurrido en los tres años previos. Muy pronto se hizo evidente que el cálculo de los gastos realizado en 1824 era sumamente bajo, pues no se consideró la enorme deuda interna que se había heredado del periodo colonial y que se había incrementado entre 1821 y 1823. Parecía haber un claro y extraño desinterés por enfrentar este compromiso. Llama la atención que el dinero de los empréstitos ingleses, con los cuales se financió exitosamente el déficit, prácticamente no se utilizó para saldar las deudas domésticas del erario nacional. Por el contrario, sirvió de pretexto para que en 1825 y 1826 se redujeran temporal pero significativamente las cuotas del contingente. El imperativo parecía ser el aligeramiento de la carga fiscal de los estados y no pagar la deuda pública. Los acreedores debían esperar o quizá no había la convicción de que se tenía un compromiso con ellos.

El gasto resultó superior a la cifra proyectada, no sólo por la presencia de la deuda pública, sino también por la necesidad de pagar a los empleados públicos, pensionistas y cosecheros de tabaco. Sin embargo, mientras se gozó del manto protector de los préstamos ingleses no parecía haber razón para preocuparse. Cuando estos recursos se agotaron y el crédito público de la nación se derrumbó en Europa, no hubo más remedio que buscar el socorro de los agiotistas, quienes cobraron muy caro el desdén e indiferencia de que habían sido objeto. Entre 1828 y 1829, justo cuando se cernía la amenaza española sobre el país, el estamento mercantil hizo sentir su importancia.

¹¹⁰ Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, p. 57.

¹¹¹ Arroyo, “México: proporcionalidad en el contingente”, p. 175.

Durante varios meses se hicieron oídos sordos a los llamados de auxilio del erario nacional. Sólo le franquearon sus capitales cuando aceptó las onerosas condiciones que impusieron. En adelante esta relación se volvería cada vez más estrecha y onerosa para el erario nacional.

La invasión española de 1829 dejó en claro la resistencia de los estados a pagar a tiempo su contingente y a enviar remesas por adelantado. En parte porque creían que la administración central tenía los recursos suficientes para afrontar la amenaza, pero también porque algunos de ellos no eran más exitosos que la Hacienda general en la recaudación. Por fortuna para el erario nacional pudo disponer de la renta, capitales y propiedades de los habitantes del Distrito Federal para resarcir en parte los recursos faltantes por la morosidad de algunos estados para enviar su contingente. Sin embargo, suponemos que los pobladores del Distrito Federal no debieron haberse sentido muy satisfechos con su subordinación a la potestad del gobierno central.

Ante este contexto tan adverso, el ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala juzgó que la única solución sería la implantación de las contribuciones directas, proyecto que había impulsado en 1823. A pesar de que el Congreso General estaba facultado para aprobar la propuesta y que el Ejecutivo usó los poderes de emergencia de que el primero lo investió para encarar la arremetida española, no fue posible convencer a la mayoría de los gobiernos estatales y al estamento propietario de la conveniencia de la medida. La resistencia fue tenaz y exitosa. La autonomía estatal se estaba convirtiendo en un dogma intocable bajo cualquier circunstancia. Zavala, acusado de querer implantar el centralismo, tuvo que dejar el ministerio apabullado y seguramente resentido por esta derrota. Sin embargo, el conflicto no era con Zavala, como más tarde se hará evidente, sino con cualquiera que intentara inmiscuirse en los asuntos que los estados juzgaban de su particular potestad.

El otro fracaso de Zavala fue el estanco del tabaco, que generaba ya muy diversas y encontradas opiniones, sobre todo entre los estados. Cuando, luego de complicadas negociaciones, se logró un acuerdo que parecía satisfacer a la mayoría de las partes, la precariedad de la Hacienda en un contexto de guerra obligó al gobierno a vulnerar el acuerdo, decisión que acrecentó la inconformidad en su contra y que contribuiría a su salida del ministerio. Por un tiempo se convirtió en el blanco del resentimiento de numerosos actores económicos y políticos. Más tarde se haría evidente que casi todos los ministros de Hacienda tendrían que cargar con el sambenito de tiranos, en virtud de que el erario inexcusablemente requería de mayores recursos.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Instituto
Mora