

Históricas Digital

“Conclusiones”

p. 397-412

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



Instituto
Mora

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



CONCLUSIONES

El gobierno nacional padeció continuos y permanentes desequilibrios presupuestarios durante el periodo estudiado. Ciertas causas fueron de naturaleza estructural, a veces con una presencia e importancia fluctuante y un efecto acumulativo. Algunas más fueron estrictamente coyunturales. Por ejemplo, entre 1821 y 1824 la razón de los desajustes parece haber obedecido más a la muy baja recaudación de la administración central que a un gasto excesivo. No obstante, durante la vigencia de la primera república federal, si se toma como referencia el pacto fiscal, se evidencia que la explicación sustancial no se ubica en la esfera de los ingresos, como señalaron muchos detractores contemporáneos de los sucesivos gobiernos generales y ha insistido parte de la historiografía del siglo xx, sino en la del gasto. Si bien en ese periodo hubo muchos problemas para recaudar, de modo que varios rubros hacendarios asignados al gobierno central tuvieron un rendimiento muy limitado, esta deficiencia se compensó parcialmente con el éxito de otras fuentes de ingresos, a pesar de que, como ha mostrado esta y otras investigaciones, algunas de ellas estuvieron muy lejos de su máximo potencial recaudatorio. De cualquier manera los ingresos ordinarios no pudieron resarcir los continuos y crecientes déficits. Por su parte, el gasto rebasó las estimaciones iniciales y se convirtió en el principal factor de desequilibrio en las finanzas públicas nacionales. Como los ingresos ordinarios no crecieron al mismo ritmo que las erogaciones, no hubo más remedio que acudir al endeudamiento externo y luego al interno, cuyo costo se convirtió en una carga creciente y de largo plazo.

Creemos haber dejado claro que la realidad estructural que limitaría la capacidad recaudatoria de la Hacienda nacional fue la ruptura de la legitimidad fiscal de que había gozado el antiguo régimen. Los gobiernos nacionales nacieron sumamente acotados por un imaginario más o menos amplio que asociaba la presencia de cualquier administración central con el despotismo, así estuviera en la Ciudad de México o en Madrid. La separación de España se había legitimado en parte ennegreciendo al antiguo régimen, al que acusaron, entre otras cosas, de haber expoliado la riqueza novohispana a través de la pesada carga fiscal, préstamos y donativos forzosos. De ahí que en cierto



sentido la independencia fuera una reacción no sólo contra el multicitado despotismo español, sino contra toda forma de tiranía. En este marco, dicha emancipación no sólo fue interpretada por muchos como el fin del sistema fiscal central, sino también como la traslación de las facultades político-administrativas a los gobiernos locales. Para unos, los impuestos debían desaparecer, para otros, la recaudación debía ser moderada y quedarse en los niveles provinciales de gobierno. Pocos comprendían la necesidad de dotar de recursos al gobierno general. Como hemos demostrado, en cierto sentido entre 1821 y 1824 la administración central se convirtió de hecho en un gobierno provincial más en la medida que no ejercía autoridad efectiva más allá del valle de México. La fragmentación y dispersión de las potestades fiscales estaban dadas desde antes de la adopción del federalismo como consecuencia de los acontecimientos políticos y militares iniciados en 1810.

Esta actitud hostil a los impuestos había sido exacerbada por el lenguaje libertario y liberal que inundó el ambiente entre 1810 y 1821 y que cegó también a buena parte de la clase política acerca de la realidad financiera y de las posibilidades recaudatorias del gobierno. Este escenario permite explicar la decisión de Agustín de Iturbide del 30 de junio de 1821, de reducir sustancialmente las tasas fiscales y abolir diversos impuestos. Los mexicanos debían sentir de inmediato los beneficios de la independencia. Sin embargo, el recién instalado gobierno muy pronto se percató de la enorme desigualdad entre las necesidades financieras y los recursos disponibles, aunque los intentos por restaurar algunos impuestos, crear nuevos, incrementar tasas o solicitar préstamos toparían no sólo con un imaginario antifiscal y anticentralista, sino también con una serie de restricciones producto del cambio en las bases teóricas que sustentaron al nuevo orden político. Expliquemos este punto con más detenimiento.

La adopción de las tesis de la soberanía popular y la representación dificultaría a partir de 1821 que las administraciones centrales ajustaran la política recaudatoria a las urgencias de la Hacienda nacional. En este contexto inédito la legitimidad de un gobierno general y sus potestades debía emanar del consentimiento de los gobernados. Lo contrario se asociaría con el derribado régimen que se pretendía dejar atrás. La política fiscal debía, por tanto, contar con la aprobación de los ciudadanos a través de los órganos de representación. En el ámbito de la Hacienda pública, la nueva forma de concebir la estructura constitucional significaba que tanto los ingresos como el gasto público del gobierno central, a diferencia de los de la Corona española del periodo pregaditano, debían ser conocidos, discutidos y autorizados por

la representación nacional. La estructura fiscal en su conjunto ya no podía legitimarse a partir de los mismos fundamentos de la Hacienda del antiguo régimen. El Estado no podía subsistir sin la contribución de la sociedad, pero a la vez quedaba sujeto, aunque fuera indirectamente, a la disposición de ésta para tributar. Dicho con otras palabras, la administración central, concretamente el poder ejecutivo, no heredó las potestades ni la legitimidad que había impuesto la Corona española. Por consiguiente, debía construirse un nuevo pacto social del cual surgirían sus facultades y funciones. No obstante, es pertinente apuntar que la consolidación de la idea de que la representación nacional debía hacerse cargo del diseño hacendario enfrentó serias objeciones durante el imperio de Iturbide. Después de 1824 este principio fue poco cuestionado, aunque algunos titulares del Ejecutivo dejaron entrever que les estorbaba. La paradoja es que un régimen en teoría basado en la idea de la representación y la soberanía terminó por ser insolvente y tan depredador como el de la etapa colonial.

Por otro lado, la configuración de un poder ejecutivo central ocurrió en un ambiente de recelo, tanto por parte de los actores regionales como de la clase política integrada en los sucesivos órganos de representación nacional. Por una parte, se afirmaba que el poder público era el garante de las libertades públicas y privadas, pero por la otra, se percibía como su principal enemigo y por consiguiente había que ponerle todo tipo de frenos. Como consecuencia, a lo largo de la primera mitad del siglo XIX la autoridad del frágil gobierno general, aunque juzgada como indispensable, penetró muy poco la sociedad como aparato burocrático-militar que le proporcionara el poder de coerción, ni mucho menos como concepto positivo en el imaginario político. De ahí la paradoja de que a pesar de que el ejército absorbía la mayor parte del presupuesto de la Hacienda nacional tenía un precario control del territorio nacional, en parte porque había sido desplazado por los cuerpos de milicias estatales. Lo más grave desde la perspectiva de la administración general es que careció de la legitimidad suficiente para reclamar e imponer semejante presencia.

De igual modo, desde el inicio de la vida nacional la disputa entre Iturbide —como presidente de la Regencia y luego como emperador— y el primer Congreso Constituyente en torno a quién encarnaba la soberanía y, por consiguiente, quién tenía primacía, dificultaría aún más la construcción de la legitimidad del aparato de gobierno. Esta tensión impediría que durante la vigencia del imperio de Iturbide se edificara un nuevo sistema hacendario, pero también dificultaría la toma de decisiones para responder de manera expedita a los ingentes problemas financieros. Las pretensiones de Iturbide de hacerse



de recursos fiscales vía impuestos o préstamos forzosos fueron interpretadas invariablemente como una inclinación hacia el despotismo, es decir, como un regreso a las prácticas del pasado. No sólo por su intención de gravar a los ciudadanos sino también por arrogarse prerrogativas que el órgano legislativo no le reconocía. Cuando Iturbide insistió en su cometido mediante actos de fuerza abrió la puerta para su caída. Ello facilitó que se impusiera la idea de que el poder legislativo era el detentador de la soberanía y no el ejecutivo ni los estados, aunque estos últimos no renunciarían fácilmente a sus pretensiones autonomistas y soberanas.

Debe subrayarse que de acuerdo con los estudios sobre las haciendas estatales la carencia de legitimidad afectó también a los gobiernos locales, muchos de los cuales padecieron la resistencia de sus ciudadanos a contribuir al sostenimiento de sus respectivas administraciones. De hecho es probable que en algunos casos las dificultades fueran mucho mayores para ellos que para el nacional. Éste sólo podía cobrar impuestos internos, como lo hizo, sobre los ciudadanos del distrito y territorios federales. Su relación fiscal con el resto de los ciudadanos estaba mediada por los gobiernos estatales a través del contingente, cuota que tampoco pudo recaudar íntegramente, pese a su relativo éxito en los primeros años.

La construcción de la legitimidad fiscal durante el periodo estudiado tuvo dos obstáculos: por un lado la resistencia de los ciudadanos a pagar impuestos, que afectó tanto a los gobiernos estatales como al nacional, y por el otro, la exigencia de los gobiernos provinciales, luego estatales, de impedir toda intromisión fiscal del gobierno central en sus jurisdicciones bajo el supuesto de que les correspondía hacerse cargo del gobierno y administración de sus territorios. Dicho de otra manera, para su consolidación, el embrionario Estado mexicano enfrentó tanto un imaginario político que cuestionaba su función y existencia como las tendencias a disgregar el poder político en los gobiernos locales.

La emancipación que se deseaba no era únicamente de España sino de cualquier gobierno central. La mayoría de los ciudadanos deseaba que sus contribuciones fueran recaudadas y administradas por sus gobiernos municipales, con exclusión incluso de los gobiernos provinciales que pretendían arrogarse las facultades fiscales del antiguo gobierno colonial. Una paradoja de graves consecuencias, pues lo que se necesitaba precisamente en ese momento era sentar las bases para un nuevo Estado. Al conseguirse la independencia pocos mexicanos parecían comprender la trascendencia de dicha estructura y mucho menos aceptaban que su existencia suele llevar inherentes



ciertos rasgos opresivos, aunque usualmente más o menos tolerados debido a la creencia de que los males que advendrían sin su presencia serían mayores. Uno de los retos del siglo XIX consistió en cómo vertebrar al Estado con numerosas fuerzas políticas oponiéndose a su surgimiento. Ese fue una especie de pecado original que debía superarse.

Es muy importante destacar que la presencia de tendencias opuestas al fortalecimiento del gobierno central, sobre todo entre 1821 y 1823, no significó que los gobiernos provinciales ni mucho menos los actores particulares creyeran que podrían subsistir fuera de un acuerdo que los coaligara como país. Había un consenso entre las autoridades de las territorialidades que habían formado parte de la Nueva España, e incluso de otras que se sumaron luego como Chiapas y Yucatán, en el sentido de que necesitaban un punto de unión, es decir, que ninguna de ellas sería viable por sí sola. Las diferencias giraban en torno a la porción de soberanía que concederían a la administración central.

Pese a que durante los dos primeros años de vida independiente el gobierno nacional encabezado por Iturbide ejerció una potestad territorial y jurisdiccional sumamente restringida, debido a la oposición del poder legislativo y de los gobiernos provinciales, para 1824 una parte de la clase política, en particular la parlamentaria, comprendió que el país no podría subsistir con un gobierno general demasiado débil. Durante los debates para la definición de la forma del pacto federal se hicieron evidentes diversas posiciones. Un extremo estaba ocupado por quienes creían que la administración central debía hacerse cargo de todas las rentas subsistentes que en el pasado habían estado en manos de la Corona española. En el otro estaban aquéllos que sostenían que las rentas debían pertenecer a los gobiernos estatales y que la administración central sobreviviría con el pago de un contingente remitido por éstos. Ninguna de estas posturas tuvo éxito. Los centralistas fueron avasallados por los defensores de la autonomía de los gobiernos locales. Pero también los confederalistas fueron derrotados por quienes tenían conciencia clara de que no era conveniente una administración nacional impotente y creían que algunas fuentes de ingresos, como los aranceles, podrían ser fuente de conflictos entre los estados si se dejaban en sus manos.

La escasa disposición de los ciudadanos a contribuir con las cargas del Estado, en su sentido amplio, y los esfuerzos de los gobiernos locales por restringir la esfera jurisdiccional del gobierno nacional no son suficientes para explicar las limitaciones recaudadoras del erario nacional. La corrupción, el contrabando, el deficiente sistema judicial, el desorden administrativo, la



falta de información y las dificultades para reunirla no pudieron ser erradicados a pesar de las quejas y esfuerzos encaminados en ese sentido. Si bien no es posible cuantificar con precisión la sangría a la Hacienda nacional por estos problemas, que afectaban principalmente la recaudación arancelaria, es probable que haya rebasado el 50%, según algunas estimaciones muy vagas. Estos factores impidieron que la Hacienda nacional aprovechara el máximo potencial de fuentes de ingresos como los aranceles y las contribuciones que recaían sobre el distrito y territorios federales, que aun así fueron las dos más importantes.

Otra situación que minó la capacidad recaudatoria del erario nacional fue el carácter precario y transitorio de los acuerdos, reconocido en las mismas leyes. Debido a la escasez de información estadística que permitiera estimar con precisión la capacidad tributaria de los sujetos e instituciones económicas, pero sobre todo a la diversidad de actores e intereses que confluían en la cuestión hacendaria, todas las disposiciones en la materia tenían un carácter provisional. Por consiguiente, se convirtieron en asunto de debate abierto y continuo, de modo que reiteradamente los contribuyentes emprendían gestiones para conseguir un arreglo más favorable, mientras tanto retrasaban sus pagos a la Hacienda nacional. Durante la primera república federal se estuvo debatiendo el asunto del contingente, el estanco del tabaco y los aranceles. Cuando parecía que se estaba cerca de un nuevo convenio, los estados retenían el pago del contingente o de su deuda por tabaco. De manera similar actuaban los comerciantes e introductores de mercancías extranjeras. Esta fragilidad institucional evidencia la relativa debilidad de la administración central, pero también muestra que los diversos protagonistas interesados, es decir, los gobiernos estatales y actores económicos, no constituían un frente común y homogéneo que facilitara la consecución o incluso imposición de acuerdos más duraderos. De cualquier modo hay que insistir en que la recaudación superó las cifras previstas por los artífices del pacto federal, aunque los gastos fueron aún mayores.

Las evidencias cualitativas indican también que la escasez de numerario, sobre todo durante la década de 1820, fue un factor que restringió la capacidad recaudatoria de la administración central. En particular a la hora de solicitar préstamos y donativos, pero sobre todo cuando intentó vender los bienes nacionales. Muy pocos recursos se pudieron obtener de esa fuente. No obstante, debe señalarse también que a menudo la falta de dinero metálico fue utilizada como subterfugio discursivo para encubrir la negativa a contribuir con las cargas del Estado.

Seguramente el desempeño de la economía nacional durante el periodo estudiado incidió sobre la capacidad recaudadora del gobierno nacional, pero como se señaló en la introducción, ese asunto quedará pendiente dada la complejidad de la relación entre economía y hacienda, motivo de debate entre los investigadores, y que no es posible esclarecer en esta investigación. No obstante, debido a la estructura hacendaria y división de rentas emanadas del pacto federal de 1824 creemos que esta variable pudo haber ejercido una mayor influencia en la recaudación de los erarios estatales, quienes gravaban las actividades productivas y comerciales nacionales en una mayor proporción que el gobierno federal. Esperemos que futuras investigaciones nos esclarezcan este punto.

El pacto federal de 1824 es importante para explicar las dificultades financieras de los sucesivos gobiernos nacionales decimonónicos postindependientes, en la medida que les otorgó fuentes de ingresos de difícil control. Sin embargo, de acuerdo con esta investigación no es el factor explicativo más importante. El arreglo fiscal de ese año en estricto sentido no despojó de fuentes de ingreso a la administración central, en razón de que ya no las poseía. Tanto la guerra iniciada en 1810 como la Constitución gaditana habían propiciado que las administraciones provinciales se fueran apropiando de varias rentas. Otras, como el estanco del tabaco, se habían derrumbado casi totalmente. La apertura de los puertos al comercio internacional era reciente y los aranceles, cuando se cobraban, no llegaban a la Ciudad de México, con excepción de los provenientes de Veracruz, por demás escasos debido a la presencia española en el castillo de San Juan de Ulúa.

El manantial de ingresos más exuberante del periodo colonial, los impuestos a la minería, fueron reducidos a una tasa del 2,5%, mientras que el tributo indígena se había abolido desde 1810. La fuente de ingresos más importante para los gobiernos locales eran las alcabalas que teóricamente seguían perteneciendo a la administración central, aunque de hecho sólo las cobraba en el valle de México. Esto significa que a pesar de que los gobiernos provinciales habían asumido el control de algunas fuentes de ingresos, las más importantes prácticamente se habían esfumado, en parte como consecuencia de ese imaginario antifiscal ya referido y de las disposiciones tomadas por el primer gobierno mexicano. Más tarde algunos estados intentarían restablecer algunos de esos impuestos, pero tal parece que pocos tuvieron éxito.

En realidad, desde la perspectiva hacendaria, el gobierno general salió fortalecido con el pacto federal si se compara con la situación imperante entre 1821 y 1823. Gracias a este arreglo afianzó su autoridad sobre los ingresos arancelarios, cuya tasa para las importaciones incluso se elevó del 25 al 40%



luego de la creación del derecho de internación. De igual modo los gobiernos estatales accedieron, no sin reparos, a entregarle una parte de sus ingresos como contingente. Antes de 1824 los escasos ingresos arancelarios estaban en disputa con los estados y el contingente era inexistente. Dos años después, en 1826, se dispuso la traslación de la Ciudad de México al control del gobierno central para formar el Distrito Federal, medida sumamente provechosa para las finanzas de su erario.

El Ejecutivo nacional quedó facultado para intervenir las rentas de los gobiernos locales que no cumplieran cabalmente con el pago de su contingente. De igual modo, el Congreso General se adjudicó la prerrogativa de imponer contribuciones sobre toda la población. Este acuerdo refleja la disposición de los estados en 1824 a ceder parte de su soberanía en aras de la conservación de la unidad, aunque también es verdad que esta buena voluntad no fue unánime y pronto menguó, de modo que hubo una oposición férrea y casi siempre exitosa a que se ejercieran aquellas facultades durante la vigencia de la primera república federal.

El pacto fiscal federal fue obra fundamentalmente de un Congreso que gozaba de un alto grado de legitimidad. El Ejecutivo tuvo muy poca injerencia en los debates. La relativa fortaleza del gobierno nacional republicano no fue producto de la presión de la administración nacional encabezada por el Ejecutivo tripartito de 1823 a 1824, por demás sumamente acotado, sino de la convicción entre la mayoría de los constituyentes y algunos miembros de la clase política de los estados de que la estabilidad de la república dependía de la presencia de un centro capaz de enfrentar las amenazas externas a la soberanía nacional y de preservar el orden interno. Las diferencias entre los gobiernos estatales y grupos de presión que les impidieron formar un frente común contra la administración nacional también evitaron la configuración de un centro demasiado débil.

Por otro lado, lo que perdió la Hacienda pública nacional no necesariamente se tradujo en un activo para los erarios estatales. El hecho de que éstos se quedaran con la tributación interior los subordinó a la disposición de sus ciudadanos a contribuir, pero, como se ha señalado, el restablecimiento de la legitimidad fiscal en los diferentes niveles de gobierno llevaría mucho tiempo. En otras palabras, la que parecía ser una ventaja de los estados sobre el erario central, a menudo fue también su debilidad. En contrapartida, la reducida soberanía tributaria del gobierno nacional redujo su confrontación con la ciudadanía, es decir, que la tarea de reconstruir la nueva legitimidad fiscal recayó principalmente sobre los gobiernos estatales.



Si bien el pacto fiscal de 1824 supuso un fortalecimiento constitucional de la administración central, no significa que su legitimidad haya quedado afianzada. Los cuestionamientos al ejercicio del gasto y la resistencia a cumplir cabalmente con el contingente estuvieron presentes. A partir de 1832 se volvieron más intensos. En 1833-1834 incluso se intentó reformar el pacto fiscal para aumentar las prerrogativas de los gobiernos locales a costa del nacional. Por otro lado, el mandato constitucional que autorizaba al Ejecutivo a intervenir las rentas de los gobiernos de los estados en caso de falta de pago por concepto del contingente y venta de tabaco en rama no pudo ser ejercido. Tampoco se pudo hacer efectiva la facultad del Congreso general para imponer contribuciones en casos de necesidad. En ambos casos la oposición de los gobiernos locales fue férrea, de modo que, pese a la disposición constitucional, la esfera jurisdiccional de los primeros se fue afianzando hasta constituirse en un principio intocable. Cualquier proyecto hacendario que buscara proveer al erario nacional de los tan deseados recursos a costa de los gobiernos o de los ciudadanos de los estados fue rechazado categóricamente. Sólo hasta que el vínculo entre los gobiernos locales y sus ciudadanos se quebró fue posible instaurar una república centralista, ruptura que quizá obedeció a un incremento de la presión fiscal de los erarios estatales sobre sus habitantes, de modo que éstos buscaron el apoyo del gobierno nacional, probablemente con la esperanza de que aligerara su carga fiscal. Si los gobiernos estatales regateaban la legitimidad a la Hacienda nacional, sus ciudadanos se las negaban a ellos. Sin embargo, la inflexión hacia una república centralista en 1835 dejó en claro que la cuestión hacendaria no tenía que ver sólo con la estructura constitucional, pues no resolvió la reticencia de los contribuyentes a pagar ni la de los gobiernos locales a permitir una mayor intromisión de la administración central en sus territorios.

La incapacidad de la administración nacional de hacer efectivo el cobro total del contingente y del valor de la rama de tabaco vendida a los estados, evidencia su relativa debilidad pero no necesariamente la fortaleza fiscal de éstos. De hecho en muchos casos exhibe precisamente lo contrario: la imposibilidad financiera de los erarios estatales para cumplir con esta obligación, más que una falta de voluntad. Este fenómeno refleja la fragilidad del Estado nacional en su conjunto, es decir, de todas las instituciones de gobierno ubicadas tanto en el ámbito federal como local.

La incompleta recaudación del contingente, en especial entre 1832 y 1835, no se puede atribuir a la estructura constitucional, debido a que el gobierno central tenía las facultades legales para hacer valer su autoridad. El



problema era que las relaciones de poder fácticas que sostenía con los gobiernos estatales hacían casi imposible poner en práctica esas prerrogativas. En otras palabras, las dificultades para ampliar la potestad tributaria del gobierno central no obedecían a un impedimento legal, sino a las limitaciones políticas y militares ante los estados. Además, reiteramos, tal parece que a veces la ausencia del pago de las cuotas no obedeció a una falta de voluntad de los gobiernos locales, sino a una restricción financiera.

El estanco del tabaco, que debió haber sido otro de los soportes del erario nacional, falló debido a la falta de recursos financieros para el pago de los cosecheros. A partir de ahí se desprendieron algunas secuelas que dieron forma a un círculo vicioso: si la Hacienda nacional no pagaba la cosecha, tampoco podía abastecer a los gobiernos de los estados; los cosecheros se veían forzados a vender su producto a los contrabandistas, quienes satisfacían la demanda en casi todo el territorio nacional. Por tanto, la mayoría de los gobiernos estatales también tenía dificultades para vender su tabaco y para pagar al erario central. Resulta difícil creer que el asunto toral de la falta de recursos se hubiera resuelto con la centralización del monopolio en manos de la administración central como estaba antes de 1810, pues como se apuntó, tal parece que la administración del estanco por parte de los gobiernos estatales, salvo algunas excepciones, también fracasó. De igual modo, es poco probable que la extinción absoluta y generalizada del estanco, acompañada de un impuesto a la producción y comercio del tabaco, hubiera arrojado mejores resultados debido a la incapacidad del gobierno central para recaudar impuestos internos más allá del valle de México. Además, un esquema de esa naturaleza habría provocado serias tensiones con los gobiernos estatales, escenario que se esbozó cada vez que la propuesta fue presentada en el Congreso General. El éxito de la empresa en la época colonial obedeció a que la Hacienda novohispana no tenía necesidad —ni tampoco estaba facultada para ello— de echar mano de los recursos del estanco, los cuales iban directamente a la metrópoli, es decir, a Madrid. Asimismo, existía una administración propia e independiente de los demás ramos hacendarios. Las urgencias del erario nacional hicieron impensable dotar de autonomía administrativa al monopolio después de 1824. Pero aun si así hubiera ocurrido, parecía muy difícil que la renta generara recursos suficientes para cubrir la deuda, de monto impreciso aunque millonaria, acumulada a partir de 1810 con los cultivadores. Al final el Congreso General, para garantizar el abasto de la hoja en todo el país, prefirió adjudicar el control del estanco a una empresa a cambio de una modesta cantidad para el erario central.

El monto de los ingresos arancelarios, a diferencia del contingente y el estanco del tabaco, rebasó significativamente los cálculos de los constituyentes de 1824. Como es bien sabido, se constituyeron por mucho en el principal sostén del erario nacional; sin embargo, este desempeño positivo no parece que haya estado relacionado de manera importante con el diseño institucional de los aranceles ni con las variaciones en la legislación. Según las evidencias aquí presentadas, después de la creación del derecho de internación en 1824, no hubo cambios sustanciales en la política arancelaria durante el resto del periodo de la primera república federal. Esto sugiere que el aumento entre 1830 y 1835, probablemente obedeció a la dinámica de los mercados interno y externo, presunción que abona la hipótesis de algunos historiadores de que la economía nacional comenzaba a mostrar síntomas de recuperación para principios de la década de 1830. Este crecimiento explica por qué los ingresos totales de la Hacienda nacional aumentaron a pesar de las turbulencias políticas de esos años. De hecho, a pesar de que era común durante las revueltas internas e intromisiones extranjeras que se alterara la recaudación arancelaria, no se detuvo su tendencia al alza. La inestabilidad política tuvo un impacto mayor sobre las fuentes internas de ingresos que, como se demostró, no eran muy significativas para el erario nacional. De ahí que aventuremos la hipótesis de que dicho desorden afectó sobre todo a los erarios estatales que dependían de la fiscalidad interior, suposición que cuadra con los indicios de que la mayoría de ellos entró en bancarrota a partir de 1832, aunque algunos ya estaban en esa condición desde antes.

Es verdad que la inestabilidad política del primer quinquenio de la década de 1830 no frenó el crecimiento de los ingresos ordinarios, pero sí afectó sustancialmente el gasto y en consecuencia agravó los desequilibrios presupuestarios. El gasto militar aumentó, aunque siempre dentro del margen previsto, pero creció aún más el costo de la deuda pública, erogación insoslayable si se quería convencer a los agiotistas de continuar financiando el erario nacional. La conclusión metodológica en este sentido es que el gasto debe ser incorporado en los análisis sobre la política y las finanzas públicas de estos años y los posteriores.

Esta investigación puso en relieve también la crucial importancia del Distrito Federal como fuente de recursos para la Hacienda nacional. Era el único territorio sobre el cual el gobierno central ejercía una soberanía tributaria más o menos plena y sus habitantes los únicos sobre los cuales tenía potestad fiscal. La consecuencia fue que éstos sufrieron una carga mucho mayor a la que tuvieron que soportar los contribuyentes del resto del país. Sin duda los mexicanos



que más concurrieron al sostenimiento de la administración central y del Estado en su conjunto fueron los pobladores del Distrito Federal; probablemente no sólo durante la primera república federal, sino en todo el siglo XIX.

Como se ha insistido, el gasto rebasó los cálculos de los legisladores que diseñaron el pacto federal y se convirtió en la razón fundamental de los desajustes presupuestarios. El carácter desequilibrante de la deuda pública acompañó al país desde el momento mismo en el que se pactó la independencia. Los primeros gobiernos fueron víctimas de las expectativas que la independencia había generado. No sólo por ofrecer la supresión de los supuestos rasgos tiránicos del régimen español, sino también por asumir como propia la deuda que la Corona española había adquirido con el poderoso estamento mercantil novohispano. Por otro lado, en aquel año no había claridad sobre el monto de los gastos y se sobreestimó la capacidad recaudatoria del gobierno y la productividad del sistema económico.

El ejército absorbió casi la totalidad de los recursos de la Hacienda imperial entre 1821 y 1823. Durante la existencia de la primera república federal éste consumió en promedio alrededor de dos terceras partes de los recursos disponibles, sin duda un porcentaje sumamente alto, aunque se conservó dentro de los límites estimados por los constituyentes en 1824. Se mantuvo dentro de ese margen incluso en los momentos en que los gobiernos nacionales tuvieron que aumentar las erogaciones para enfrentar sublevaciones internas y la invasión española. Recordemos que los legisladores que elaboraron el pacto federal no hicieron sus cálculos pensando en un escenario de guerra. Este hecho sugiere que en realidad las cifras proyectadas en 1824 estuvieron por arriba de lo que requería el ejército nacional en tiempos de paz, es decir, que quizá en un contexto de mayor estabilidad, dichas erogaciones se pudieran haber reducido. La sobrestimación del gasto militar se explica por el enorme peso político del ejército a partir de 1821, que primero proporcionó un apoyo decidido a Iturbide y luego sería pieza fundamental para su caída y la transición hacia la república. De cualquier modo, insistimos, las erogaciones militares de la administración central se ajustaron al presupuesto de 1824. Por consiguiente, no pueden considerarse como las únicas responsables del desbordamiento del gasto.

La deuda colonial fue para la Hacienda pública mexicana una herencia tan nociva como la desorganización de la estructura recaudatoria y el imaginario antifiscal. Sin duda fue un costo demasiado elevado por el apoyo del estamento mercantil a la independencia nacional, aunque quizá el problema mayor resida en el hecho de que su presencia no fue considerada al momento



de diseñar el acuerdo hacendario entre la administración central y los gobiernos locales. Por alguna razón que no fue posible elucidar, el tema quedó fuera de las discusiones. Por consiguiente, no se consideró que el gobierno nacional tendría que hacer frente al compromiso con los acreedores. Es verdad que el monto de la deuda era impreciso, pero es poco probable que haya sido el motivo por el cual el tema fue soslayado. Es más dable suponer que la omisión obedeció al deseo no declarado de los grupos de interés regional que imperaron en las negociaciones de evadir dicho compromiso con los grandes comerciantes asentados sobre todo en la Ciudad de México. Este grupo social parece haberse desdibujado desde el punto de vista político entre 1824 y 1828. Sólo cuando los ingresos ordinarios fueron insuficientes para cubrir las necesidades cotidianas y urgentes de la administración pública y se agotaron los recursos de los dos préstamos ingleses, los agiotistas surgieron como la única alternativa inmediata para equilibrar los desajustes presupuestarios. A partir de ahí la deuda interna y los déficits fueron en ascenso.

Los agiotistas, nacionales y extranjeros, sangraron profusa y constantemente a las arcas del erario, pero también aliviaron las urgencias del momento. Socorrieron con ventajosos acuerdos al gobierno nacional cada vez que requería cubrir los gastos indispensables para evitar el derrumbe de la endeble administración. A cambio reclamaron una creciente participación en los ingresos arancelarios, que de hecho ya estaban comprometidos para ese fin, de manera que el gobierno nacional no podía disponer plenamente de ellos. En las memorias de Hacienda los ingresos arancelarios se registraban para efectos contables, pero a menudo ni siquiera llegaban a la Tesorería General, pues se entregaban a los agiotistas directamente en las aduanas. De este modo se anularon las ventajas del aumento de la recaudación. Surgió así a partir de 1830 la paradoja de que entre más se recaudaba mayor era el déficit público. El aumento de los ingresos implicaba destinar mayores recursos al pago de la deuda interna, hecho que a su vez obligaba al gobierno a contratar nuevos empréstitos para cubrir las necesidades del aparato administrativo. Este escenario permite concluir que el acceso al mercado interno de capitales sólo fue posible gracias al buen desempeño de los aranceles y en menor medida de los ingresos de la aduana de la Ciudad de México, que sirvieron como garantía ante los acreedores del erario nacional. Es verdad que los ingresos arancelarios no fueron suficientes para cubrir los déficits ni proporcionaron los recursos que los ministros de Hacienda hubieran deseado, pero aportaron una suma mayor a la estimada por los constituyentes de 1824. De ahí que en mi opinión, a diferencia de lo dicho por otros historiadores y a semejanza de la pers-



pectiva de algunos observadores de la época, tales ingresos sean la clave para entender la supervivencia de la administración central. Sin ellos los agiotistas no habrían accedido a socorrer al erario.

A pesar del rol depredador de los agiotistas, es importante subrayar su papel como pilares de un erario en permanente déficit, tal como lo observaron Barbara Tenenbaum y Marcello Carmagnani. La presencia de los capitales que pusieron a disposición de la administración nacional obliga a matizar la idea de una penuria sin fin, presente en el discurso político de la época y en la historiografía decimonónica y reciente. No obstante, no puede disociarse de la recaudación arancelaria. Dicho con otras palabras, los ritmos de la penuria financiera estuvieron condicionados en gran medida por el acceso al crédito público, al desempeño de los aranceles y en menor medida a los ingresos del Distrito Federal. Los desbalances en el presupuesto no necesariamente supusieron un estado uniforme de penuria, sino que ésta tuvo sus ciclos. Para el periodo que aquí se ha analizado se pudieron identificar tres momentos de penuria extrema: 1821-1823, 1828-1829 y 1833, es decir, durante aquellos años en los que por diversas razones los respectivos gobiernos no gozaron del apoyo del estamento mercantil. El resto del tiempo, la Hacienda tuvo acceso a préstamos tanto externos como internos, aunque a cambio se tuvieron que pagar altos costos financieros y políticos. Expresado de otra manera, la penuria durante el primer federalismo y seguramente durante los años posteriores está llena de matices y grados, e incluso hay momentos en que desapareció, aunque más tarde regresara con mayor profundidad.

El gobierno liberal de 1833-1834, consciente de que la deuda pública era el reto mayor para la política hacendaria, intentó revertir la dependencia de los agiotistas mediante la radical medida de nacionalizar los bienes de la Iglesia católica, pero como el proyecto tenía un fuerte componente político e ideológico generó un rechazo tal que impidió su materialización. Para 1834 parecía que la Hacienda nacional no tenía alternativas para superar este escollo. Pese a todo, sin los agiotistas y el estamento mercantil, que a menudo es difícil diferenciar, el gobierno central mexicano quizá habría enfrentado retos mayores a los que encaró en aquellos difíciles años. Dicho de manera diferente, no pagar la deuda interna habría implicado el desmoronamiento de la administración central y, como argumentaron algunos políticos y publicistas, quizá de la república misma. Algunos más lo expresarían de otra forma: la existencia de la república dependía del rumbo que siguieran los aranceles. En realidad estaban hablando de un mismo fenómeno aunque visto desde dos perspectivas complementarias.



La dimensión fiscal de la transición del federalismo al centralismo en 1835 no es muy clara. Los partidarios del centralismo entre 1824 y 1833, si existieron, guardaron silencio. El adjetivo se usó a menudo para descalificar a los postulantes de cualquier proyecto que buscara reducir la autonomía de los gobiernos estatales, aunque no pretendieran implantar el centralismo. Las administraciones de Guerrero, Bustamante, Gómez Farías y Santa Anna, fueron acusadas sucesiva e infundadamente por algunos sectores políticos de pretender establecer el centralismo. El federalismo se había convertido en un dogma que nadie se atrevía a impugnar. El escenario cambió en 1834 cuando aparecieron opiniones, muchas provenientes de los ayuntamientos, expresando su preferencia por el centralismo. La postura de éstos no parece haber obedecido a la intención de resolver los desequilibrios presupuestarios del gobierno nacional, es decir, que la adopción del centralismo no tuvo como finalidad primordial el fortalecimiento financiero de la administración central, aunque posteriormente algunos hayan creído que podría avanzarse en ese sentido.

Si el apoyo al centralismo tuvo un motivo fiscal, además del político ya descrito por la historiografía, debe buscarse en las relaciones entre los ayuntamientos y los gobiernos de los estados. Si la hipótesis de la existencia de una crisis generalizada de los erarios estatales a partir de 1832 se confirmara, significaría también un incremento de la carga y presión fiscal de los gobiernos locales sobre los contribuyentes. Tendría así fundamento la queja del ayuntamiento de Orizaba de que estaba siendo expoliado por su gobierno estatal a grado tal que prefería ser declarado territorio federal o suscribir la adopción de la república central. Si la pérdida de potestad sobre la fiscalidad interior, con excepción del distrito y territorios federales, privó al gobierno central de recursos, también es verdad que lo preservó con relativo éxito de la animadversión de los contribuyentes que dirigieron su malestar hacia sus gobiernos estatales. Quizá esa sea una de las claves para comprender la inflexión hacia la república central.

Por consiguiente, el fracaso de la mayoría de los erarios estatales tal vez debería buscarse en la dinámica interna de cada entidad, la situación económica del país o del contexto internacional. Quizá descubriríamos que el enorme peso del contingente para la mayoría de las haciendas públicas estatales provino sobre todo de una subrecaudación local producto de la precariedad administrativa de dichos gobiernos y de una incapacidad para constituir su legitimidad fiscal ante los ciudadanos organizados en torno a los ayuntamientos, no de una sobretasación impuesta en 1824. Esperemos que futuras investigaciones ofrezcan una respuesta más contundente.



La adopción del centralismo se facilitó porque, a diferencia de 1824, se había quebrado el relativo consenso entre los estados acerca de la bondad del federalismo. Al mismo tiempo, el optimismo de aquel año había sido reemplazado por un enorme desencanto con la estructura constitucional, a la que muchos responsabilizaban no sólo por el estado de la Hacienda pública, sino por el de la economía y la política nacional. No fueron pocos quienes creyeron que el federalismo había sido un error que debía ser enmendado. La experiencia posterior demostraría que el problema era de otra índole. Independientemente del modelo constitucional, mientras no se incrementara el grado de legitimidad fiscal de los gobiernos en sus distintos niveles territoriales y se redujera significativamente la abultada deuda pública, sería muy difícil equilibrar el presupuesto hacendario nacional. Para ello tendrían que transcurrir varias décadas después de 1836.