

Federalismo y centralismo: la construcción del primer erario mexicano 1824-1846

*Federalism and centralism: the construction of the first
Mexican treasury 1824-1846*

Luis Jáuregui¹

Resumo

El autor presenta una síntesis sobre el comportamiento de los ingresos, gastos, déficit y su financiamiento de las primeras décadas del siglo XIX mexicano. Las conclusiones son que, independiente de la forma de gobierno, las cuentas públicas presentaron déficits hasta mediados de los años cuarenta, éstos que fueron financiados con deuda externa e interna. El Estado mexicano mostró fuerza en imponer algunas reformas y solvencia en el pago de una parte de sus deudas; el problema es que se enfrentó a una sociedad y una administración que no ofrecían posibilidades de mayor recaudación.

Palavras-chave

Mexico siglo XIX. Forma de gobierno. Finanzas públicas.

Abstract

The author presents an overview of the behavior of deposits, spending, deficit and its financing in the first decades of the nineteenth century of Mexican history. The conclusions are that, regardless of the form of government, the public accounts showed deficits until the mid-forties, which were financed with external and domestic debts. The Mexican government showed some strength by imposing reforms and solvency to pay part of their debts; the problem faced was a society and administration which did not offer possibilities for increased revenue.

Key-word

Mexico in the nineteenth century; Form of government; Public finance.

¹ Licenciado y maestro en Economía. Doctor en Historia por El Colegio de México. Ha publicado diversos trabajos sobre el la historia económica y fiscal de México en los siglos XVIII y XIX. Igualmente ha coordinado diversos libros sobre el tema fiscal, así como sobre el desempeño económico de México en el siglo XIX. Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora (México, D.F.). Actualmente es director general de dicho Instituto. E-mail: ljauregui@mora.edu.mx

La historia de la historia de los impuestos de las postrimerías coloniales y de las primeras cinco décadas del México independiente tiene una trayectoria muy amplia. Desde los trabajos seminales de Andrés Lira (1968) y Herbert Klein (1985), para el caso del periodo colonial,² y de Marcello Carmagnani (1982), para los años del México independiente,³ en las últimas tres décadas tanto distinguidos historiadores como egresados de programas doctorales en historia han hecho aportaciones sustanciales al conocimiento del pasado de las finanzas del estado mexicano. No menos loable ha sido el esfuerzo que distintas instituciones mexicanas y extranjeras, así como los propios investigadores, han realizado para sistematizar los complejos registros fiscales y los inmensos archivos que generaron las burocracias novohispana y mexicana en el siglo que va de 1760 a 1860.

Así, gracias a la multitud de estudios que analizan las condiciones financieras de la última Nueva España, ahora comprendemos mejor la habilidad financiera del imperio español de finales del siglo XVIII para mantener su estructura frente a un mundo Atlántico inestable. Igualmente, ahora conocemos mejor las enormes dimensiones del peso financiero que en la época debía soportar el virreinato de la Nueva España en la estructura de defensa y sobrevivencia del imperio español.⁴

Y así fue. En las últimas décadas del siglo XVIII, el virreinato de la Nueva España se convirtió en la región iberoamericana que más dinero proporcionó a la corona española. A un costo administrativo relativamente bajo, las autoridades novohispanas extraían recursos provenientes de impuestos y derechos a la minería, alcabalas, tributos de indios, monopolios y algunos recursos de la Iglesia. Aunque con fuertes desigualdades, en aquellos años la economía del espacio colonial crecía fuertemente. Por este motivo, las tesorerías novohispanas sostenían su propia administración, buena parte de los gastos de la zona del Caribe y Filipinas, y con frecuencia sobraba para enviar a la metrópoli.

En los últimos años del siglo XVIII e inicios del XIX, comenzaron a disminuir las tasas de crecimiento de la economía novohispana. En

² LIRA, Andrés. Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII. *Historia Mexicana* (67), vol. XVII:3, julio-septiembre, p. 361-394, 1968; KLEIN, Herbert S. La economía de la Nueva España, 1680-1809. Un análisis a partir de las cajas reales. *Historia Mexicana* (136), vol. XXXIV:4, octubre-diciembre, p. 561-609, 1985.

³ CARMAGNANI, Marcello. Finanze e stato in Messico, 1820-1880. *Nova Americana*, núm. 5, p., 175-213, 1982, con varias traducciones al español. Aquí utilizaré CARMAGNANI, Marcello. Finanzas y estado en México, 1820-1880, in JAUREGUI, Luis y SERRANO ORTEGA, José Antonio, (org.). *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*. México: Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México/UNAM, p. 131-177, 1998.

⁴ Véase al respecto el reciente trabajo de MARICHAL, Carlos. *Bankruptcy of Empire. Mexican Silver and the Wars Between Spain, Britain and France, 1760-1810*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

consecuencia, los ingresos del erario virreinal fueron insuficientes; más aún si se considera el aumento de los gastos bélicos y financieros a los que se enfrentó la corona española.⁵ La caída en los ingresos y el incremento en los gastos motivaron a los administradores de la monarquía a aplicar, tanto en el virreinato norteño como en otras regiones del subcontinente iberoamericano, lo que entre los historiadores fiscales se conoce como una “fiscalidad extraordinaria”. Es decir, se comenzaron a pedir préstamos y donativos, tanto a los poderosos como a las corporaciones; en el caso de los préstamos se pagaban los réditos acostumbrados y se obtenía el “favor real”;⁶ en el caso de los donativos, sólo se obtenía este último.

Los excesivos gastos de la monarquía la llevaron a la bancarrota.⁷ Por su parte, la atonía económica que vivía el virreinato novohispano en los últimos años de la primera década del siglo XIX se agravó en buena medida por la sustancial expoliación de recursos ejercida por la tesorería de Madrid.⁸

Después del inicio de la guerra de independencia empeoró la situación fiscal del virreinato. Amén de la decadencia económica propia cualquier situación revolucionaria, las tesorerías provinciales dejaron de remitir sus ingresos netos a la real caja de la ciudad de México, conscientes de que la remesa a la capital corría peligro y de que las regiones tenían sus propias necesidades que debían atender con los recursos allí generados.⁹ Por otro lado, la presencia del elemento militar impactó sobre las rutinas administrativas de los empleados del erario novohispano, lo que entre otras cosas provocó la falta de coordinación entre regiones e instituciones fiscales. El cambio administrativo además envió la señal a los agentes

⁵ KLEIN, Herbert S. *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*, México, Instituto Mora, capítulo 5, 1994; COATSWORTH, John. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990, en particular los ensayos 2 al 6; MARICHAL, Carlos. *La bancarrota del virreinato*. México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1999.

⁶ Al respecto, véase VALLE PAVÓN, Guillermina. *El Consulado de Comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827*. 636 f. tesis doctoral, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 1997.

⁷ MARICHAL, op. cit. 1999; MARICHAL, op. cit. 2007. Sobre el destino de las finanzas gubernamentales del antiguo régimen español, véase el trabajo de FONTANA, Josep. *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820. La crisis del antiguo régimen en España*. Barcelona: Ed Crítica, [Obra de Josep Fontana N° I], 2002.

⁸ Falta un estudio específico de la economía novohispana en la primera década del siglo XIX. Sin embargo, una aproximación interesante se puede apreciar en VAN YOUNG, Eric. *La otra rebelión. La lucha por la independencia de México, 1810-1821*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, en particular el capítulo III.

⁹ Un análisis de la desarticulación fiscal que experimentó Nueva España durante su guerra de independencia en TEPASKE, John J. La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia. JAUREGUI y SERRANO, op. cit., p. 90-109, 1998; también en JAUREGUI, Luis. *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes*. México: UNAM, 1999.

económicos de que era relativamente fácil evadir el pago de sus contribuciones: más aún cuando éstas habían subido considerablemente.¹⁰

A fines del periodo colonial, el virreinato de Nueva España era una economía fragmentada por la destrucción/deterioro de los caminos, y con pocas posibilidades de recuperar su antiguo esplendor por la constante fuga de capitales que experimentara desde fines del siglo anterior. Desde el punto de vista fiscal, también se observa una fragmentación, con el agravante de que la población ya no pagaba sus contribuciones: porque las consideraban excesivas y porque era fácil y conveniente evadirlas.

Los inicios del periodo independiente: reducción de los impuestos, pero no de los gastos

La consumación de la independencia trajo para los nuevos mexicanos la esperanza de que, con el fin de la dominación española, se restablecería el esplendor novohispano de finales del siglo XVIII. Por tal motivo, las autoridades no modificaron el esquema administrativo/fiscal de la nueva nación. Ciertamente, la idea del primer gobierno independiente era un tanto optimista, toda vez que con ese sistema se buscaba recompensar de inmediato a los grupos que habían apoyado – económica, militar y políticamente- la causa independentista.

Estos grupos -comerciantes, militares, clero y burócratas virreinales que no habían emigrado con la independencia- formaron parte del gobierno de Agustín de Iturbide. La estrategia fiscal que aplicaron entre septiembre de 1821 y febrero de 1823 atendió fundamentalmente a sus intereses mediante la reducción de impuestos y el incremento de algunos gastos. En cuestión de deuda, el régimen determinó hacer frente a los compromisos del pasado con los ingresos de la aduana de la ciudad de México, una de las fuentes de recursos más confiables de la época.¹¹

La estrategia fiscal del libertador Agustín de Iturbide fue muy costosa para un erario que desde fines de los tiempos coloniales se venía deteriorando fuertemente. En materia de gasto, además, el régimen se autofavoreció con elevados sueldos. Esto, y el hecho de que la economía mexicana de la época generaba pocos excedentes y experimentaba fuertes fugas de capital, presagiaba la pronta bancarrota de la hacienda pública.

¹⁰ Los cambios fiscales y administrativos de la guerra de independencia novohispana en JAUREGUI, Luis, op. cit., capítulos 6-8.

¹¹ LUDLOW, Leonor. Elites y finanzas públicas durante la gestión del estado independiente. In: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (org.). *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*. Zamora: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, p. 79-114, 1998.

De hecho, desde los primeros meses de 1822, antes de que siquiera se cumpliera medio año de lograda la independencia, el gobierno se vio obligado a pedir préstamos que terminaron siendo forzosos. Cuando esto no fue suficiente, se recurrió a la emisión del papel moneda, misma que tuvo alcances limitados.¹² Ante ingresos que eran insuficientes con respecto a los gastos, se hicieron vanos intentos por conseguir un préstamo en el extranjero. Encima de todo, los españoles amenazaban con reconquistar al nuevo país. El emperador recurre entonces a la confiscación de dinero.¹³ Por ésta y otras causas de carácter político, Iturbide es obligado a abdicar en los primeros meses de 1823.

La terminación del primer imperio mexicano en los primeros meses de 1823 no arreglaron la situación fiscal del país. Esto en parte se explica porque, fuera del establecimiento de una contribución directa, se hizo poco por modificar la estructura tributaria de la naciente república.¹⁴ En otros aspectos, empero, ese año presenció cómo las decisiones fiscales del país no salían del seno del poder ejecutivo, sino del congreso y de cada una de las provincias, lo que dio paso a la forma federada de gobierno.

La repartición de los impuestos y el esquema fiscal de la Primera República Federal

En uno de sus artículos, el Plan de Casa Mata promulgado el 1 de febrero de 1823 estipulaba que, a partir del triunfo del pronunciamiento, las provincias se harían cargo de su administración interna. Con este principio y frente a la ausencia de un congreso legítimamente elegido, en las provincias se dio un movimiento político que, en algunos casos, las llevó al autogobierno y a la separación de cualquier vínculo con la ciudad de México. De la contemporización entre las autoridades del gobierno general en la capital del país y el de las provincias surgió, a fines de ese año y en el siguiente, el sistema republicano federal. En general, el federalismo es una forma de organización política que vincula unidades políticas distintas en un sistema global y que permite que cada unidad mantenga su integridad política fundamental.¹⁵

¹² LUDLOW, Leonor. Elites y finanzas públicas durante la gestión del estado independiente. In: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (org.). *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*. Zamora: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, p. 99.

¹³ BAZANT, Jan. *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*. México: El Colegio de México, p. 25, 1995.

¹⁴ La contribución directa de 1823 fue legislada por el primer congreso bajo los principios liberales de la Constitución de Cádiz. Un análisis de esta y otras contribuciones directas del periodo en SERRANO ORTEGA. *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, 2007.

¹⁵ Necesariamente, cualquier definición se topa con la realidad específica a cada región

Con esta nueva forma de gobierno, las partes integrantes de la federación eran los estados (y no ya las provincias, intendencias, reinos, etc.). Estas entidades tenían, con ciertas restricciones, soberanía y libertad para crear sus propios sistemas tributarios. Antes, empero, se requería la repartición de los recursos (rentas) que inicialmente estaban en manos del gobierno general (el que estaba en la ciudad de México); estos recursos fueron los impuestos y otros ingresos públicos. Como esta era una cuestión sumamente importante para la aplicación cabal del federalismo, se estudió cuáles rentas serían “repartidas” entre los estados y la federación.

En la repartición de rentas, aprobada por el Congreso en 1824, los estados se quedaron con la mayor parte: alcabalas, derechos sobre la producción minera, papel sellado, venta de cigarros y puros, y las contribuciones directas. A la federación se le asignaron ramos tales como los derechos de aduanas (importación y exportación), la producción y venta del tabaco en rama, los cobros por amonedación de plata, el monopolio de la sal, los correos, lotería, el producto de la venta o arrendamiento de los bienes de la nación, etc. Ciertamente eran muy importantes los recursos que correspondían a la federación, pero no eran suficientes. Por tal motivo, el Congreso “creó” un impuesto al que se le llamó “contingente”, mismo que la federación cobraba a los estados. La base del contingente fue la población de cada estado, el producto de sus diezmos, su especialización sectorial y las consecuencias de la guerra de independencia sobre su territorio.¹⁶

A pesar de que el Congreso de 1823-1824 buscó que la repartición de las rentas fuera lo más equitativa posible, al mismo no le faltó oposición. El legislativo de Jalisco, por ejemplo, no estuvo de acuerdo con que la federación se quedara con los ramos más productivos. En este sentido, la pugna fue por lograr una mayor tajada del pastel fiscal, aunque detrás del desacuerdo jalisciense estuvo el deseo de reducir al mínimo la injerencia de las autoridades fiscales del gobierno federal en el estado.¹⁷ La importancia

y periodo. La que aquí se presenta es muy general y corresponde a ELAZAR, Daniel. FEDERALISMO. In: SILLS, David (org.). *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Madrid: Editorial Aguilar, vol. 4, p. 748-759, 1974.

¹⁶ De acuerdo con la concepción de federalismo de la época, el contingente era un impuesto directo aplicado a los estados, ante la imposibilidad de poder hacerlo a los individuos, toda vez que se carecía de cualquier estadística de riqueza individual. Sobre el contingente véase CASTAÑEDA ZAVALA, Jorge. El *contingente* fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861. In: MARICHAL, Carlos y Daniela Marino, (orgs.). *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México, 2001, p. 135-188. Una aproximación más reciente ARROYO, Israel. México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857. In: JAUREGUI, (org). *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora, 2006, p. 149-182.

¹⁷ Por supuesto, es importante considerar que a Jalisco correspondía la aduana de San Blas, lo que lleva a pensar que la queja del legislativo estatal iba más en el sentido de los recursos que de la soberanía. OLVEDA, Jaime. La disputa por el control de los impuestos en los primeros



de los planteamientos del congreso del Jalisco responde ciertamente a que en Guadalajara había una oligarquía fuerte que defendía sus propios intereses. Sin embargo, otra de las quejas del congreso local hizo evidente un problema que involucraba a una buena parte de la nueva república. Y es que los ramos de ingreso que la comisión asignó a los estados no gozaban de suficiente salud financiera como para que éstos completaran su cuota de contingente y a la vez mantuvieran una reserva para cualquier urgencia. En tal sentido, el congreso de Jalisco proponía que **todas** las rentas de la nación fueran administradas por los estados.¹⁸ A cambio, cada entidad trasladaría un porcentaje de su recaudación bruta a la federación, en tanto no se determinara un contingente ajustado a la realidad económica de cada estado.

La respuesta del Congreso de la Unión a la legislatura jalisciense fue que, efectivamente, existía una forma de centralización administrativo/financiera, pero ésta era necesaria para mantener la esencia de la forma federada de gobierno. Detrás de esta discusión, empero, se hallaba la idea que tenían los dos cuerpos legislativos sobre la forma de gobierno que imperaría en la nueva república: Jalisco proponía una **confederación**, el congreso general pensaba en una **federación**. En un sentido fiscal, el triunfo de los argumentos de este última mantuvo unido al nuevo país.¹⁹

A la ley que repartía la totalidad de recursos fiscales ante los estados y la federación se le conoce como “ley de clasificación de rentas” y fue promulgada por el congreso general el 4 de agosto de 1824. Su aplicación, en materia de oficinas federales en los estados y en la ciudad de México, así como en la creación del sistema fiscal del Distrito Federal, se dio entre agosto de 1824 y abril de 1826.²⁰

años independientes. In: SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (org.). *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*. Zamora: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, p. 125-127, 1998.

¹⁸ Una propuesta similar hizo el comité de finanzas del congreso del Estado de México. Véase MACUNE, Charles. *El Estado de México y la federación mexicana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 76-78.

¹⁹ Sobre los argumentos de la legislatura de Jalisco, importantes para comprender las fuerzas centrífugas que operaban en aquel primer federalismo, véase *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al congreso general su comisión del mismo ramo acerca de la clasificación de rentas generales y particulares de la Federación Mejicana*. Guadalajara: Imprenta de Urbano Sanromán, 1824.

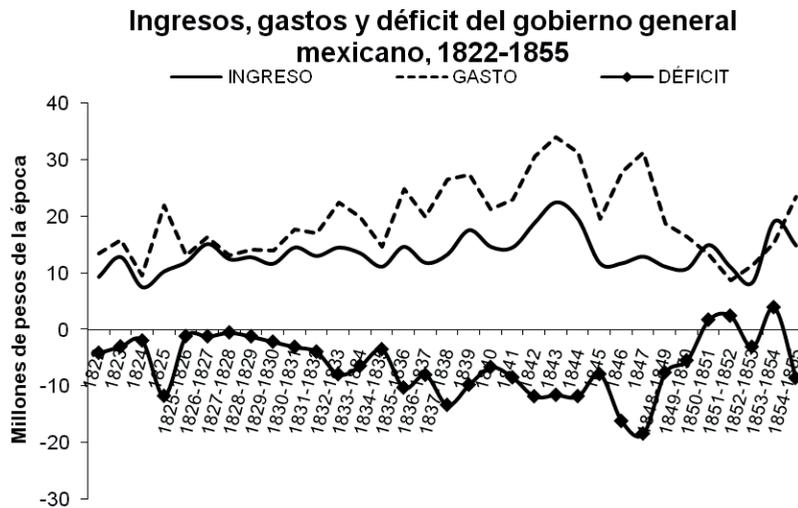
²⁰ Para el decreto completo véase DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*. México: Imprenta del Comercio, 54 tomos, vol. 1, p. 712, 1876-1911. Una descripción detallada de la primera administración de las finanzas federales, en JÁUREGUI, Luis. La primera organización de la hacienda federal en México. In:



El financiamiento del déficit: deuda externa, deuda interna y la crisis del sistema

Con todo y lo innovador que fue la primera administración fiscal del federalismo, la misma debió enfrentarse a la realidad de ingresos reducidos y gastos elevados, como muestra la Gráfica 1. De hecho, desde inicios de 1824 se había decidido pedir dinero prestado; éste provino de los *merchant bankers* ingleses representados por la Casa Goldschmidt y Compañía. Este préstamo, empero, no fue suficiente y el año siguiente debió contratarse otro; esta vez con la casa comercial inglesa Barclay, Herring Richardson y Compañía. Según el ministro de hacienda José Ignacio Esteva, este dinero se utilizó “para las urgencias del erario”: una de éstas fue precisamente el cambio administrativo que significó la adopción del federalismo.²¹

GRÁFICA 1



SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI, Luis (org.). *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*. Zamora: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, p. 227-264, 1998.

²¹ El tema de la contratación de la llamada “deuda inglesa” es tratado ampliamente en el trabajo clásico de BAZANT, Jan, op. cit, capítulo 2, 1995. Sobre la utilización que se hizo de estos dineros, véase JÁUREGUI, Luis. Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva. In: LUDLOW, Leonor, (org.). *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (121-1933)*. 2 volúmenes, México: UNAM, vol. 1, p. 55-86, 2002.

Hacia fines de 1826 el gobierno federal todavía contaba con parte del dinero del segundo préstamo. Sin embargo, por avatares del mercado internacional de capitales de aquellos años, la Casa Barclay se declaró en bancarota, lo que dejó a México sin esa parte del préstamo;²² y lo que es peor, sin las posibilidades de contratar más deuda.

Mientras esto sucedía, en México se intensificaba la lucha política. Esta situación, y la continuada amenaza española de reconquista, obligaba al gobierno federal a destinar recursos para mantener a sus tropas regulares en pie de guerra, una cuestión que drenó a las arcas de la tesorería federal de recursos ya de por sí muy escasos. Y es que con la repartición de rentas de agosto de 1824 al gobierno federal no se le asignaron los recursos suficientes para hacer frente a estos gastos; además, casi ninguna entidad pagaba en su totalidad el contingente asignado. Sobre esto último, el argumento que opusieron los estados para no realizar sus pagos fue el de que sus economías eran aún muy endeblas para hacer frente a cuotas tan elevadas.²³ Por otro lado, por cuestiones administrativas, entre 1827 y 1832 se redujeron los ingresos más importantes de la federación, que eran los correspondientes al comercio exterior.²⁴ Si a todo esto se agrega la grave crisis económica que se vivía en la época, no es difícil comprender que, para el verano de 1827, el gobierno mexicano se viera imposibilitado de pagar los réditos de su deuda externa.

Durante muchos años continuaron los problemas relacionados con la primera deuda externa de México. Baste decir aquí que en 1830 se capitalizaron los intereses, lo que incrementó el monto de lo que se debía, pero dio un respiro en el pago del servicio. El año siguiente, México pudo hacer frente a sus compromisos externos más apremiantes; empero, la fuerte inestabilidad política de 1832 hizo que de nuevo tuvieran que suspenderse los pagos.²⁵

El recurso del agio y los intentos por solucionarlo

En los últimos días de 1827, antes de pensar en modificar el sistema de gobierno o de siquiera reformar la administración, el gobierno federal solicitó dinero prestado a algunos comerciantes residentes en la ciudad de México. Estos individuos percibían que prestarle al gobierno era un negocio

²² Al respecto, véase COSTELOE, Michael. *Deuda externa de México. Bonos y tenedores de bonos 1824-1888*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

²³ CASTAÑEDA ZAVALA, op. cit., cuadro 3.

²⁴ TENENBAUM, Barbara. *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*. México: Fondo de Cultura Económica, p 42, 1985.

²⁵ BAZANT, op. cit., p. 56-60.

con muy altos riesgos; por lo mismo, cobraban réditos sumamente elevados y exigían el pago en tiempos muy breves: de ahí el nombre de “agiotistas”. Urgido de dinero, el gobierno concedía a estos prestamistas condiciones muy favorables, al grado que éstos no tenían que entregar todo el caudal, sino que sólo prestaban una parte; el resto se entregaba en papeles que anteriormente había firmado el gobierno en compromiso de pago a algún otro acreedor; peor aún, debía aceptar estos papeles a 50 o 60% de su valor nominal.²⁶

A igual que la deuda externa, durante la presidencia de Vicente Guerrero (1829) el gobierno se vio en la imposibilidad de pagarle a los agiotistas, lo que deterioró fuertemente su crédito. Para obtener fondos, además de aplicar préstamos forzosos (que también afectaban la confianza) el gobierno aplicó la estrategia de emitir letras pagaderas, a su valor nominal más un determinado interés mensual, directamente en los lugares donde se percibían los impuestos.²⁷ Pronto se hizo permanente la estrategia de “anticipar” los ingresos del año siguiente lo que, consecuentemente, consolidó la presencia de los agiotistas en las finanzas públicas mexicanas.

Durante la llamada “administración Bustamante” (1830-1832) se hicieron nulos múltiples contratos celebrados a fines de 1829 e incluso se llegó a la suspensión de pagos. Esto, empero, no disminuyó la presencia del agio, pero sí elevó el riesgo y, por lo tanto, los réditos sobre estos préstamos. Quizá por esto se dispuso que las órdenes giradas en contra de las aduanas podrían utilizarse para el pago de hasta 15% de impuestos, “causados o por causar”; bajo el mismo esquema estarían las letras emitidas en el futuro.²⁸ Aparte de incrementar fuertemente la deuda interna, las disposiciones que en materia de deuda interna dictaron las presidencias de Guerrero y Bustamante (1829-1832) comprometieron aun más los ingresos del gobierno obligándolo a pedir cada vez más dinero prestado, aceptando las condiciones de los agiotistas.

El gobierno de Valentín Gómez Farías (1833-1834) buscó formas de arreglar la problemática de la deuda interna. La medida principal en este sentido fue la pretendida afectación de la propiedad en manos muertas, como parte de una estrategia que hiciera frente a la urgencia de arreglar la deuda interna sin incrementar los impuestos y siguiendo las

²⁶ Tanto desde tiempos coloniales como durante el régimen de Agustín de Iturbide, el gobierno había pedido prestado a diversos grupos de la sociedad. La diferencia con las deudas internas que se iniciaron en 1827 fue que los prestamistas se percataron de que prestarle al gobierno federal era un negocio muy riesgoso, con el consecuente impacto sobre los réditos solicitados de tal operación. TENENBAUM, op. cit., p. 48, 1985.

²⁷ Lorenzo de Zavala, quien fuera ministro de hacienda durante algunos meses de 1829, señalaba que los intereses de los agiotistas ascendían a 536% anual. ZAVALA, Lorenzo de, *Albores de la república*. México: Empresas Editoriales, p. 194-195, 1949.

²⁸ Al respecto, véase NORIEGA ELÍO, Cecilia. El “prudente” funcionario, José María Bocanegra. In: LUDLOW, op. cit, p. 111-147, 2002.

líneas del liberalismo económico. Este intento, que en última instancia buscaba afectar la propiedad eclesiástica, hizo muy poco para resolver el problema de la deuda interna, principalmente porque, por problemas políticos, el mismo no se concretó. Por ello, se recurrió al expediente de siempre: contratar más deuda para pagar la deuda. El resultado de esto fue que se otorgaron demasiados privilegios a los comerciantes/agiotistas que prestaron al gobierno. Parte de estos privilegios fue aceptar los préstamos en papeles de deuda (a su valor nominal); aceptación que dio por resultado una fuerte especulación con estos documentos.²⁹

El desastre fiscal y la caída del federalismo.

A fines de la década de los veinte, los conflictos políticos internos y la necesidad de mantener a un ejército en pie de guerra elevaron fuertemente los gastos del gobierno federal. Ante esta situación, se hacía imprescindible incrementar los ingresos del gobierno, por lo que aquí vale discutir la política fiscal que aplicó el gobierno de aquellos años con el fin de hacer frente a sus gastos.

Por una parte, en 1827 se abrió la frontera a la importación de algodón (excepto al algodón más barato) y de lana.³⁰ Esta medida respondía a importantes realidades de tipo fiscal,³¹ tales como que los ingresos aduanales se habían reducido fuertemente, los estados (excepto uno que otro) no pagaban sus contingentes y la otrora rica renta del tabaco prácticamente no existía. Por otro lado, en los primeros años de la época de los agiotistas, en 1829, el gobierno federal intentó una reforma fiscal de ciertas magnitudes que buscaba reducir el déficit presupuestario. La reforma fue ideada por Lorenzo de Zavala, ministro de hacienda de ese año.³²

Los cambios que impuso Zavala destacan porque buscaban modificar la estructura de los ingresos públicos mexicanos a través de la aplicación de una contribución directa y en general un programa de marcado corte liberal. Las contribuciones directas ideadas en aquel año

²⁹ ROMERO, Matías. *Memoria de hacienda y crédito público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico, presentado por el secretario de hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870*. México: Imprenta del Gobierno, p. 133, 1870.

³⁰ ROMERO, op. cit., p. 93, 95, 1870.

³¹ Se deben señalar aquí también la consecuencias políticas de las reformas de 1827 al arancel comercial. ARROM, Silvia M. *Popular politics in Mexico City: The Parian Riot, 1828*. In: *Hispanic American Historical Review*, vol. 68:2, p. 245-268, 1988.

³² Para un análisis pormenorizado de las reformas de Lorenzo de Zavala, véase SERRANO ORTEGA, José Antonio. *Tensar hasta romperse, la política de Lorenzo de Zavala*. In: LUDLOW, op. cit., p. 87-110, 2002.

eran de carácter proporcional y su base impositiva la conformaban los ingresos mayores de mil pesos anuales. Como parte de esta reforma también se establecieron los llamados “derechos de patente” sobre almacenes, cajones comerciales, tiendas, etc. Este gravamen, igualmente directo y proporcional, se basaba en el capital invertido en los negocios. Adicionalmente se intentó la total liberación del estanco del tabaco, a cambio de un impuesto a la producción de dicha planta.³³

A pesar de que le quiso dar el cariz de “medida de emergencia”, la reforma de Lorenzo de Zavala fue un rotundo fracaso, principalmente porque hubo mucha oposición al nuevo esquema fiscal, sobre todo por parte de los estados de la república. Y es que la reforma no sólo implicaba nuevos impuestos sino que también requería de un aparato burocrático encargado de recaudarlos, y como éste era designado desde la ciudad de México, amenazaba la fuerza fiscal de los gobiernos estatales. Por su parte, Zavala sabía que para la aplicación de contribuciones directas se requería de estadísticas sobre la riqueza y/o ingresos de las personas, por lo que además era necesario levantar catastros sobre este tipo de variables. En tal sentido, el disgusto de los poderosos en los estados era un reflejo de su oposición a que, con el pretexto de este catastro, las autoridades federales se introdujeran en los domicilios de los contribuyentes y así, “mañana u otro día como éste quede inscrito [...] se le pueda echar mano [al contribuyente] para desollarlo porque así lo pide el patriotismo”.³⁴

Las modificaciones que se dieron a inicios de los treinta con la llamada “administración Bustamante” (1830-1832) fueron fundamentalmente de carácter administrativo. Por una parte, se ampliaron las atribuciones de la Tesorería General y se estableció la Dirección General de Rentas. Ambas reformas tenían el propósito de restar facultades administrativas al ministro de hacienda, sobre todo en el nivel estatal, pero tuvieron efectos nocivos sobre la “oportunidad” de las estadísticas fiscales de la época.³⁵

En el ámbito tributario, la administración Bustamante derogó las leyes decretadas por el gobierno de Guerrero y su ministro Lorenzo de Zavala. De esta medida destaca no sólo la eliminación de los decretos sobre las contribuciones directas, sino también el final de la prohibición a la importación de tejidos baratos de algodón, medida que respondía también

³³ Para las causas políticas de esta medida, véase ANNA, Timothy, *Forging Mexico, 1821-1835*. Lincoln: University of Nebraska Press, p. 223, 227, 1998.

³⁴ Citado en SERRANO ORTEGA, op. cit. 2002.

³⁵ Al respecto, véase NORIEGA ELÍO, op. cit. 2002.



a factores más políticos que fiscales.³⁶ En este último sentido, el gobierno de Bustamante también buscó congraciarse con las oligarquías regionales, toda vez que, mediante un incremento en el derecho de consumo sobre el valor de productos extranjeros, se elevó la participación de los estados en dicho recurso; en esta misma línea, el 11 de febrero de 1832 se modificó la base del contingente: de una cuota fija a un porcentaje (30%).³⁷

La política de la administración Bustamante, que buscó el alivio del déficit más en el cambio administrativo, la reducción de los gastos y la contratación de deuda que en el incremento de los impuestos, es una clara muestra de cómo, después del gobierno populista de Guerrero, la clase política buscó no afectar los intereses de los que debían gobernar el país; esto es, los hombres de propiedad y educación.³⁸ Los resultados fiscales fueron, por otro lado, positivos; y si cayó la administración Bustamante fue por la llamada “revolución olvidada” de 1832. Aunque esta rebelión en realidad obedeció a cuestiones políticas, fue el origen de aún mayores dificultades para el erario federal, pues Antonio López de Santa Anna, en el pronunciamiento que dio inicio al descontento, echó mano de los ingresos aduanales del puerto de Veracruz y consiguió el apoyo de los comerciantes allí apostados, mediante la promesa de descuentos en los aranceles a las importaciones.³⁹ Esta “costumbre” se repetiría hasta bien entrada la segunda mitad del siglo.

La veleidad de las reformas fiscales aplicadas desde la consumación de la independencia creó la idea entre los mexicanos de que el gobierno se sostenía con deudas y con viejos impuestos coloniales. Esto en parte explica por qué el gobierno de Santa Anna/ Gómez Farías (1833-1835)⁴⁰ basó su estrategia fiscal en, por una parte, el ahorro de las partidas de egreso y, por la otra, en la “modificación” de algunas partidas de ingreso, cambio que iba de acuerdo con las ideas liberales de aquel gobierno. En este último sentido, en esos años se redujeron los derechos de importación y se liberaron algunos estancos. En esta misma línea, el gobierno de Santa

³⁶ A inicios de abril de 1830 se decretó la libertad a la importación de “efectos prohibidos” que antes eran “de gran consumo”. Esta libertad casi total se aplicaría por un tiempo determinado. ROMERO, op. cit., p. 103, 1870.

³⁷ Según Jorge Castañeda Zavala, el decreto de febrero de 1832 fue relativamente aceptado por los estados. Según sugiere el autor, con esta medida, la federación salió perdiendo. CASTAÑEDA ZAVALA, op. cit., 2001.

³⁸ ANNA, op. cit., p. 238-239, 1998.

³⁹ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*. México: El Colegio de México/Instituto Mora, p. 17-34, 2009.

⁴⁰ Se debe señalar que, tratándose de los gobiernos de Antonio López de Santa Anna, en muchas ocasiones se debe considerar al vicepresidente en turno (en este caso Valentín Gómez Farías), toda vez que por disposición constitucional, cada que el presidente dejaba la ciudad de México, el vicepresidente pasaba a ocupar interinamente su cargo.



Anna/Gómez Farías, respaldado por facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, se “apoderó” de los ingresos que percibían las casas de moneda de Zacatecas y Guanajuato. En este programa se inscribe el ya mencionado intento de integrar la propiedad en manos muertas al mercado; en este intento se debe señalar que el gobierno de Santa Anna/Gómez Farías aplicó, con relativo éxito, la suspensión de la coacción civil para el cobro del diezmo, bien que este ingreso había venido declinando en los años inmediatamente previos.⁴¹ Por lo tanto, debido a la costumbre del gobierno de reducir y “modificar” en su esencia a los impuestos existentes y no establecer nuevos gravámenes, el déficit creció, lo que llevó a la constante contratación de deuda con los prestamistas más accesibles.

¿Por qué razón se recurrió a la deuda en lugar de plantear impuestos nuevos? En primer lugar, es importante considerar que, en la época, el único impuesto “nuevo” que pudiera pensarse era la llamada contribución directa que, aparte de no ser muy popular en una sociedad tan desigual, presentaba serios problemas técnicos y administrativos. En segundo término, los problemas políticos comunes en la década de los treinta del siglo XIX exigían al gobierno la obtención de dinero rápido y los impuestos ciertamente no constituyen recursos disponibles al instante.⁴²

Problemas técnicos, administrativos y políticos así como las urgencias hacendarias son causas del desastre fiscal mexicano de mediados de los treinta. Estas últimas a su vez se explican por factores muy concretos que o bien redujeron los ingresos o incrementaron los gastos. Así, por una parte, debido a la deficiencia en las instalaciones portuarias, con frecuencia el comercio exterior se veía afectado por las condiciones climáticas. Por otro lado, el contrabando era un hecho demasiado común, producto tanto de que el gobierno no podía pagar una amplia vigilancia como porque era un negocio redituable ante la existencia de múltiples alcabalas, portazgos, derechos de consumo, etc. Además, la costumbre de pagar deuda en papeles que después podían utilizarse para pagar impuestos al comercio exterior, mermó fuertemente la principal fuente de ingresos del erario federal. Por último, pero no menos importante, como resultado del decreto del 11 de febrero de 1832, se redujo drásticamente el escaso contingente que se cobraba.⁴³

⁴¹ TENENBAUM, op. cit., p. 63, 1985; ROMERO, op. cit., p. 134, 1870; VÁZQUEZ, op. cit., p. 38-48, 2009.

⁴² Véase, por ejemplo, el préstamo solicitado en 1833 por el ministro Bocanegra para combatir a los pronunciados en contra del gobierno. VÁZQUEZ, op. cit., p. 25-26, 1987.

⁴³ CASTAÑEDA ZAVALA, op. cit., 2001.

En el ámbito estructural, las urgencias de la hacienda de la primera mitad de los años treinta del siglo XIX responden a una economía que no logra levantarse del fuerte impacto económico que implicó el proceso de independencia. A esto cabría agregar una situación de baja productividad, principalmente por el atraso tecnológico, una serie de estructuras sociales que dificultaban el progreso económico y la muy escasa población para la enorme extensión de territorio nacional.⁴⁴

En otro orden de ideas, es preciso agregar los problemas políticos, mismos que se originaron desde que en 1828 se rompiera el orden constitucional con el desconocimiento del triunfo electoral que dio la presidencia de la república a Manuel Gómez Pedraza. El gobierno “populista” de Vicente Guerrero atemorizó a la clase aristócrata, lo que resultó en el gobierno de Anastasio Bustamante. El fusilamiento de Guerrero, los intentos de no respetar el pacto federal y la posición legalista de diversos grupos sublevados del país, movieron de nuevo el péndulo hacia una posición más liberal.⁴⁵ El primer gobierno de Santa Anna, con las disposiciones del vicepresidente Gómez Farías en contra de los privilegios de la iglesia y el ejército, detonaron un movimiento político que de nuevo desplazó la posición de los políticos de la época.

En estas circunstancias, hacendarias y políticas, en abril de 1834 Santa Anna reasumió la presidencia de la república. Gobernar, empero, requería dinero, más aún cuando había que poner en orden algunos estados que defendían la posición federalista-radical. Ante las dificultades que presentaba la hacienda pública y el hecho de que el grupo de prestamistas aún no se hallaba totalmente consolidado como para juntar una fuerte cantidad de dinero en una situación de crisis política, Santa Anna solicitó apoyo a la iglesia. Así, a inicios de junio esta institución se comprometió a proporcionar dinero al general presidente a cambio de que no se expropiaran sus bienes.

Como ese dinero era sólo una medida de emergencia, el gobierno debía obtener fondos permanentes para su sostenimiento. Con el apoyo de la iglesia, el ejército y los grupos centralistas, los fondos que requería Santa Anna vinieron de los estados de la república. En diciembre de 1834 se ejerció la prerrogativa del gobierno general de intervenir las rentas de

⁴⁴ Sobre la economía mexicana de la época, véase ROMERO SOTELO, María Eugenia y Luis JÁUREGUI. *Las contingencias de una larga recuperación. La economía mexicana, 1821-1867*. México: UNAM, 2003. Para una propuesta novedosa véase, SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest. El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones. In: MARICHAL, Carlos y LLOPIS, Enrique, (orgs.), *Latinoamérica y España, 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional*. Madrid: Marcial Pons/Instituto Mora, p. 65-110, 2009.

⁴⁵ VÁZQUEZ, op. cit., 2009.

los estados para hacer efectivo el pago de los contingentes atrasados. Con esta ley, de carácter netamente fiscal, puede afirmarse que en México se inició la llamada “primera república central”.⁴⁶

El primer centralismo y las contribuciones directas

La ley de diciembre de 1834 y el apoyo que en ese año recibiera el gobierno de Santa Anna por parte de la iglesia, dieron la idea de que con un régimen centralizado era innecesaria la creación de nuevos impuestos o el incremento de los ya existentes. En general, el centralismo es una forma de gobierno en el que el poder administrativo y político se extiende sobre una amplia área geográfica (como lo es un país).⁴⁷ En México, desde la caída del régimen de Iturbide, que podría considerarse centralista, esta forma de gobierno fue defendida por un grupo de políticos, aliados del clero y el ejército. En el ámbito fiscal, su argumento era bastante sólido: si durante la dominación española, con un régimen fuertemente centralizado en la ciudad de México, se habían obtenido grandes recursos, incluso para sostener en parte las posiciones militares del Caribe, ¿por qué no aplicar en México un sistema similar?

En un inicio, el régimen centralista en México fue claro: no se consideraba necesaria la creación de nuevos impuestos. A fines de abril de 1834 Antonio de Garay, (ministro de hacienda de Santa Anna y también uno de los grandes prestamistas del régimen) se pronunciaba por que el gobierno se sostuviera con los derechos al comercio exterior. A cambio proponía que se hicieran economías de todo tipo, tales como mejorar el servicio de las aduanas y vigilar que no creciera aún más el contrabando. En cuanto a la deuda, el gobierno de Santa Anna la redefinió, con el fin de que todos los papeles emitidos desde 1832 pudieran agruparse en unas pocas categorías.

Aun así, para 1835-1836 el déficit se había incrementado sustancialmente. Esto se explica en parte por la política tributaria que se siguió, aunque también tiene su explicación en la estrategia de los primeros gobiernos centralistas de congraciarse con la mayor parte de los grupos que presionaban por más recursos. Por ejemplo, en este sentido se decidió reducir a la mitad la deuda que por concepto de contingente

⁴⁶ Sobre los acontecimientos políticos que llevaron al cambio de forma de gobierno, véase VÁZQUEZ, op. cit., 2009; TENENBAUM, op. cit., p. 62-65, 1985; ANNA, op. cit, p.. 256-268, 1998.

⁴⁷ Es ésta una definición muy general, para una discusión más amplia véase FESLER, James W., CENTRALIZACIÓN. In: SILLS, op. cit., vol. 2, p. 257-263, 1974.

tenían los estados con el gobierno general, en reconocimiento de que de cualquier forma no se recuperaría la totalidad de este adeudo.

El gobierno de Miguel Barragán (1835-1836) se percató de que el crecido déficit sólo se podía contrarrestar con nuevos impuestos. Reconocía, empero, que, con todo y las revoluciones, la hacienda no había podido cambiar radicalmente, por lo que caminaba con rumbo desconocido y sólo atendiendo a las exigencias del momento. Así, por el lado de los ingresos, se recurría mayormente a préstamos, pues eran los que proporcionaban dinero con cierta rapidez; en cuanto a los gastos, estos casi siempre se asignaban de forma facciosa y partidaria.

Con el fin de disminuir el déficit, el gobierno de Barragán propuso reducir los gastos a lo absolutamente necesario. Como parte de esta estrategia, se intentó también “calcular con mejores datos la cantidad de las contribuciones, de forma que se nivelen con los egresos, estableciéndolas sobre un pie de conveniencia, igualdad y justicia que no las tenga en contradicción con las exigencias del pueblo [...] *haciéndolas emanación exclusiva de nuestra riqueza nacional*”.⁴⁸ En otras palabras, los impuestos debían depender de la riqueza de los individuos y no de los actos económicos que éstos realizaran. Con esta consigna, en noviembre de 1835 el gobierno de Barragán estableció un subsidio extraordinario de guerra basado en 1% del valor de las fincas urbanas. Siquiera extraordinario, era éste el tercer intento de aplicar una contribución directa del periodo independiente de México.⁴⁹ Y no obstante lo relativamente novedoso, fracasó el primer intento centralista de establecer un impuesto directo, lo que llevó al gobierno mexicano a recurrir al financiamiento vía la creación de dinero.

La emisión de la moneda de cobre se venía aplicando desde los últimos años de la colonia y en los años veinte, aunque de forma un tanto tímida debido en parte a la poca aceptación de cualquier signo monetario que no fuera de plata. La acuñación de la moneda de cobre se incrementó fuertemente durante la siguiente década y llegó a ser “masiva” en 1835 y 1836 (tanto la legal como la falsificada). Gracias a esto, la segunda presidencia de Anastasio Bustamante (1837-1841) en un inicio logró cierta capacidad de financiamiento a corto plazo, aunque con no pocos problemas de índole social y sin corregir, con mucho, el problema fiscal.⁵⁰

⁴⁸ ROMERO, op. cit., p. 144-145, 1870.

⁴⁹ SÁNCHEZ, Martín. Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la república centralista en México, 1836-1844. In: MARICHAL, Carlos y Daniela MARINO, op. cit., p. 195-196, 2001.

⁵⁰ Para un análisis detallado de la moneda de cobre en el siglo XIX véase COVARRUBIAS, José Enrique. *La moneda de cobre en México, 1760-1842. Un problema administrativo.*

Como se señaló más arriba, la forma de gobierno centralista se fue aplicando paulatinamente a partir del decreto de diciembre de 1834 que autorizaba al gobierno general a intervenir las rentas de los estados para hacer efectivo el pago del contingente. Para septiembre del año siguiente el congreso dictó las bases para el establecimiento formal del régimen central. En lo administrativo/fiscal se determinó que en los estados (ahora denominados “departamentos”) permanecerían las oficinas y los empleados del erario de la entidad: la única diferencia era que quedaban sujetos al gobierno general a través del gobernador. Cabe agregar que con el centralismo se hicieron evidentes las diferencias fiscales que habían adoptado las entidades federativas durante el régimen anterior.⁵¹

Al parecer, el establecimiento del centralismo incrementó los ingresos del gobierno general.⁵² Esto, empero, no fue suficiente para aliviar el déficit, toda vez que también se incrementaron los gastos, tanto de carácter militar como administrativos. Además, la centralización de las rentas públicas del país vino a complicar aún más la ya de por sí difícil contabilidad fiscal. En este sentido, es importante señalar que los problemas contables de la época tenían efectos sobre los registros gubernamentales agregados pues retrasaban el envío de cuentas a la tesorería general, haciendo imposible tomar decisiones sobre cómo asignar el dinero público a diferentes regiones, tal y como se había hecho en tiempos coloniales. Por otro lado, y más grave aún fue que, debido a los problemas contables, no se podía tener una idea clara de la magnitud del problema fiscal en México, pues en las cuentas presentadas una buena parte de los ingresos era lo que Matías Romero denomina “partidas virtuales”; es decir, “ingresos” de los que no podía disponer la hacienda porque se trataba de derechos ya comprometidos, como los de las aduanas, o porque se trataba de “ingresos” recaudados en vales de amortización.⁵³

El incremento en los ingresos del centralismo se explica por las contribuciones directas. Y es que como consecuencia de que las decisiones fiscales eran controladas desde el gobierno general en la ciudad

México: UNAM, 2000, en particular el capítulo 4. Para la problemática social, véase TORRES MEDINA, Javier. La ronda de los monederos falsos. Falsificadores de moneda de cobre (1835-1842). In: BATIZ, José Antonio y COVARRUBIAS, José Enrique (orgs.). *La moneda en México, 1750-1920*. México: Instituto Mora/UNAM/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán, p. 107-130, 1998.

⁵¹ Para un análisis de las diferencias estatales en la aplicación de un impuesto tan importante como las alcabalas, véase SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest. *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857*. Los dilemas de la construcción de la hacienda nacional. México: Instituto Mora, 2009.

⁵² ROMERO, op. cit, p. 152, 1870.

⁵³ Véase el caso de la memoria de hacienda de julio de 1837, presentada por Joaquín Lebrija, en ROMERO, op. cit, p. 146-149, 1870.



de México, en cierta forma se facilitaba la aplicación tanto de préstamos forzosos como de las llamadas contribuciones directas. Éstas se aplicaron con fuerza a mediados de 1836, con motivo de la guerra en contra de Texas. Por una parte, ante al fracaso del subsidio extraordinario de guerra que se exigiera a fines del año anterior a corporaciones religiosas, terratenientes y comerciantes para combatir a la provincia rebelde, en junio de 1836 se impuso una contribución directaordinaria. Al igual que el subsidio, esta reforma fiscal se caracterizaba por ser un gravamen al valor de las propiedades rurales y urbanas y por establecer un derecho de patente sobre cualquier actividad comercial, industrial y de servicios, tanto urbana como rural. El propósito de la reforma era eliminar las alcabalas y demás impuestos a la circulación interior a partir del 1 de enero de 1837.

También fracasó la reforma de 1836.⁵⁴ Manuel Gorostiza, ministro de hacienda de aquellos meses, señalaba que la causa había sido la costumbre de gobiernos anteriores de no exigir a los contribuyentes que aportaran de forma directa al tesoro público. Y es que tanto propietarios urbanos como terratenientes rurales se opusieron al pago de estos gravámenes como resultado de la idea de que cualquier contribución directa afectaba sus actividades productivas presentes y futuras, de ahí que si daban dinero al gobierno (fuera de las alcabalas) era a través de préstamos, tal y como lo habían hecho desde tiempos coloniales. Por supuesto, en 1836 ni siquiera estaban dispuestos a prestar: de hecho, veían sin inmutarse cómo crecía la brecha entre los gastos y los ingresos del gobierno.⁵⁵ Otra razón detrás del fracaso de la contribución directa de junio-julio de 1836 fue, según palabras de Gorostiza, “la festinación con que se procedió al cobro de ellas sin preparar los datos indispensables para hacerlo con exactitud; la falta de manos recaudadoras, hábiles y expeditas; la situación turbulenta de algunos lugares, que impidió que dichas leyes pudieran cumplirse; la promesa hecha por el legislador de abolir las contribuciones de patente y de tres al millar sobre fincas rústicas, si después de seis meses de ensayo no daban buenos resultados, o la alcabalas y demás impuestos interiores en caso contrario, y por último, la imperfección y la gran desigualdad con que fijaron las cuotas del derecho de patente”.⁵⁶

En abril de 1837 se inicia la segunda gestión presidencial de Anastasio Bustamante. En su toma de posesión el nuevo presidente prometió

⁵⁴ Véase el caso de la memoria de hacienda de julio de 1837, presentada por Joaquín Lebrija, en ROMERO, op. cit., p. 152.

⁵⁵ TENENBAUM, Barbara, *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico, 1821-1862*. Albuquerque: University of New Mexico Press, p. 49, 1986.

⁵⁶ Palabras de Matías Romero, refiriéndose a la memoria que presentara Gorostiza en 1838. ROMERO, op. cit., p. 164, 1870.



corregir el problema de las finanzas públicas mediante una reforma en la administración de las aduanas y el arreglo de la deuda externa. Sin embargo, casi desde un inicio, el régimen se enfrentó a serios problemas financieros pues para el verano de 1837 las arcas de la tesorería se hallaban literalmente vacías. Se recurrió al clero para que actuara como aval en un préstamo que se obtendría en el mercado nacional de capitales.⁵⁷ Como el dinero obtenido no fuera suficiente, se buscó un préstamo a través del Banco de Amortización, pero la medida tampoco fue suficiente.⁵⁸

Para mediados de 1837 el ministro de hacienda Joaquín Lebrija comunicaba al congreso que el déficit se había incrementado sustancialmente. La causa de esto respondía tanto a factores contables como a que los ingresos reales se habían reducido y los gastos habían aumentado debido a la guerra con Texas.⁵⁹ De hecho, según el informe, el ejército se llevaba prácticamente todos los ingresos del erario. Ante tal situación no quedó más remedio que de nuevo incrementar los impuestos. Así, junto con la autorización de solicitar un préstamo, el congreso permitió incrementos en las tasas de impuestos a las ventas y a la producción de algunos productos. Asimismo, se sugirió una reducción en los pagos a las listas civil y militar.

El paquete fiscal propuesto en 1837 era a todas luces insuficiente ante los enormes problemas que enfrentaba el erario mexicano. Por una parte, los ingresos aduanales se venían reduciendo a tal grado que en 1838 eran, en promedio, 30% inferiores a los de 1834.⁶⁰ La deuda externa ascendía a 49 millones de pesos y crecía anualmente en sus servicios y costos moratorios, a lo que cabría agregar la inmensa y desconocida deuda interna, así como la crisis de la moneda del cobre y la escasez de plata para las transacciones menores.⁶¹ Por otro lado, desde fines del periodo colonial la economía había caído en una fuerte atonía lo que, aunado a las dificultades político-institucionales, explica la crisis fiscal del primer centralismo.⁶²

⁵⁷ COSTELOE, Michael. *La república central en México*. 'Hombres de bien' en la época de Santa Anna. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 127.

⁵⁸ El Banco Nacional de Amortización creado en enero de 1837 tenía como propósito recoger la moneda de cobre mayormente emitida para el financiamiento de corto plazo del gobierno general. Al parecer, empero, no era este su único fin pues también se buscaba arreglar la situación del mercado de capitales haciendo partícipes de este arreglo a diversos grupos económicos de la época. El Banco de Amortización fracasó en parte debido a la inestabilidad política y a la politización del funcionamiento de esta institución. COVARRUBIAS, op. cit., p. 197-208, 2000.

⁵⁹ Citado en ROMERO, op. cit., p. 162, 1870.

⁶⁰ Cabe señalar, empero, que la reducción de ingresos aduanales también se explica por la política, aplicada en 1837, de reducir estos derechos a su nivel de 1821 (aproximadamente 10%). El argumento era disminuir el contrabando y así mejorar el cobro de derechos en las aduanas. TENENBAUM, op. cit., p. 49-50, 1986.

⁶¹ COSTELOE, op. cit., p. 174, 2000.

⁶² La visión tradicional es que en el mejor de los casos la economía mexicana creció entre

Dada esta situación y el fracaso del modesto paquete fiscal de 1837, el año siguiente el gobierno de Bustamante emprendió una de las reformas más importantes de las primeras décadas del México independiente. En junio (1838) el congreso autorizó al gobierno a aplicar un impuesto de emergencia cuya cobertura geográfica abarcaría a toda la república.⁶³ Este gravamen se basaba en la propiedad urbana y rural, el comercio, las profesiones y oficios, sueldos, salarios, el capital invertido y los bienes de lujo (carruajes, bestias de tiro, criados para el servicio doméstico, embarcaciones, fincas y casas de recreo y literas).

En lo general, esta contribución de tipo directo y proporcional pretendía gravar más a los que más tenían. El resultado fue, dice Costeloe, decepcionante, pues los arrendatarios, por ejemplo, transfirieron el impuesto a los arrendadores. En cualquier caso, falló “la legislación tributaria más amplia introducida desde la independencia”; la causa, explica el congreso de aquellos años, era que “la costumbre de la contribución indirecta estaba tan bien establecida que constituía la única esperanza de incrementar las recaudaciones”. Preciso es agregar las dificultades para aplicar este impuesto, que sólo en su postulado legal comprendía 22 páginas y varios cientos de artículos.⁶⁴

Con todo y lo detallado del arbitrio extraordinario de junio de 1838, éste no fue suficiente y el congreso debió autorizar al ejecutivo para que echara mano de cualquier recurso con el fin de sostener la guerra con Francia.⁶⁵ La única restricción de esto era que no se eliminara ninguna de las fuentes de ingreso ya existentes. Con esta autorización, 5 días después (el 10 de diciembre de 1838) el gobierno de Bustamante aplicó un impuesto “aún más radical e impopular”.⁶⁶ Esta contribución consistió en una capitación mensual sobre las las cabezas de familia “siendo la cuota de uno a cien pesos al mes la de cada particular, y de treinta a quinientos las de las comunidades o corporaciones eclesiásticas”.⁶⁷ Esta contribución fue a tal grado impopular que se captaron cantidades sumamente pequeñas; el ministro Javier Echeverría atribuyó esto a la falta de cooperación de los oficiales de la tesorería.⁶⁸

3 y 4% (en total) entre los últimos años de la colonia y 1840. SALVUCCI, Richard. El ingreso nacional mexicano en la época de la independencia, 1800-1840. In: HABER, Stephen, (org.). *Cómo se rezagó América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1940*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 255-285, 1999. Una visión menos pesimista en SÁNCHEZ SANTIRÓ, op. cit., 2009.

⁶³ ROMERO, p. 182-183, 1870.

⁶⁴ COSTELOE, op. cit., p. 176, 2000.

⁶⁵ ROMERO, op. cit., p. 183, 1870.

⁶⁶ COSTELOE, op. cit., p. 176, 2000.

⁶⁷ ROMERO, op. cit., p. 184, 1870.

⁶⁸ TENENBAUM, p. 50-51, 1986.

En vista de que, por una parte, las contribuciones no daban recursos, que Francia, al menos hasta fines de 1838, continuaba amagando la costa veracruzana, y que en muchos departamentos de la república surgían importantes oposiciones al gobierno central que proponían el restablecimiento del federalismo, en 1839 los dineros del erario mexicano sólo alcanzaban para cubrir una pequeña parte de las necesidades administrativas. Las aduanas, fuente tradicional y más importante de recursos públicos, sólo aportaban la mitad de lo esperado, pues sus recursos estaban comprometidos en el pago de órdenes libradas. De esta mitad, poco más de una cuarta parte (de los recursos de las aduanas de Tampico y Veracruz) se destinaba al pago del servicio de la deuda externa. Peor aún, de lo que restaba no todo era dinero efectivo, pues muchos derechos se pagaban en papeles que anteriormente había emitido el gobierno.

En su informe presentado a mediados de 1840, el ministro Echeverría reflexionaba sobre la situación hacendaria mexicana. Por una parte, en su opinión la causa del déficit era el gasto excesivo, pues eran muchas las necesidades del gobierno con respecto a la población y a la verdadera riqueza pública. Según el ministro, el problema era que el gobierno contaba con una administración propia de un país más rico, “cuando la grandeza de nuestra [nación] sólo consiste en la inmensidad de territorio poblado con un pequeño número de habitantes”. Ante tal situación, había pocas opciones. Era imposible establecer aduanas fronterizas debido tanto a la enorme extensión del territorio como a la falta de pobladores, sobre todo en el norte. Las alcabalas tampoco eran la solución pues “hacen el contraprinicipio más horroroso de la ciencia económica, porque atacan todas la reglas de una buena contribución”, porque no son equitativas y porque desincentivan las actividades productivas. Más grave aún en el asunto de las alcabalas era su falta de uniformidad a lo largo de la república, lo que causaba que “ningún impuesto general, como todos los que hoy se decretan, surta sus efectos con generalidad y [...] a la vuelta de pocos días o meses caiga en la odiosidad u olvido, si no es que el mismo legislador lo hace nulo con un decreto derogatorio.”⁶⁹ La única solución, señala el ministro, es la contribución directa; sin embargo, había fracasado la promulgada en el verano de 1838 (e incluso la capitación de diciembre de ese año) porque la cobranza se había realizado inoportunamente, y en periodos irregulares y distintos a los que habían fijado los decretos. Además, tanto los agentes encargados del cobro como las autoridades menores habían tratado al impuesto con suma desafección.

⁶⁹ ROMERO, op. cit., p. 189, 1870.

Y no obstante las palabras de Echeverría sobre el hecho de que las contribuciones directas de 1838 dieron lo suficiente como para “proporcionar alivios de consideración al gobierno”, la situación del déficit continuaba sumamente crítica.

Y es que después del máximo deficiente alcanzado en 1837, la diferencia entre ingresos y gastos continuaba en niveles muy elevados aun con respecto a la primera década del periodo independiente.⁷⁰ Éste, y los pronunciamientos federalistas fueron algunos de los graves problemas que vivía el país en 1839. En ese año, el gobierno recurrió a todo tipo de medidas para allegarse recursos: préstamos a los agiotistas y a la iglesia, continuación de los impuestos establecidos en 1838, etc. Sin embargo, lo que más destaca de ese año por las repercusiones que tendría en el ámbito político, fueron los decretos que disponían el arriendo de la renta del tabaco en toda la república a un grupo de empresarios de la ciudad de México, y el incremento de 5 a 15% del derecho de consumo de mercancías extranjeras.⁷¹ La medida era impopular y en poco corregía la situación pues, como señalaba en 1839 el ministro Lombardo, del total de ingresos se tenían que satisfacer las partidas presupuestales, y muchas deudas que no se habían cubierto y que tenían un carácter preferente, tales como los haberes de tropas, sueldos de empleados, préstamos sin interés, cesantías, jubilaciones, etc.⁷² Por otro lado, ya no se podía recurrir a las medidas extraordinarias porque el bloqueo francés había “agotado” las posibilidades de tal recurso. Por lo tanto, señalaba Lombardo, había que reducir los gastos a lo absolutamente necesario “en todos los ramos de la administración”; una vez hecho esto, calcular las rentas que se necesitan y establecer las contribuciones necesarias para cubrir el déficit, dándoles un carácter “estable y permanente”. Asimismo, había que arreglar la administración y la contabilidad.

Buenas intenciones, aunque poco prácticas. Para 1840 los ingresos se redujeron. Al respecto, el ministro Canseco señalaba que esta situación era mejor que la del año anterior pues no se había contratado tanta deuda interna y se habían reducido algunos gastos administrativos. Aun así, la situación era difícil pues, como decía este ministro, el erario mexicano había eliminado impuestos viejos y ya no podía restablecerlos porque el contribuyente se había desacostumbrado a ellos. Consecuente con esto, en el año de 1840 se volvieron a renovar los impuestos de los años inmediatamente anteriores.

⁷⁰ Véase la gráfica correspondiente y TENENBAUM, op. cit., cuadro C, 1985.

⁷¹ COSTELOE, op. cit., p. 213-224, 2000.

⁷² ROMERO, op. cit., p. 199, 1870.

Entretanto, la situación política de México se agravaba y la causa era fundamentalmente económica. Por una parte, la política seguida por Bustamante en 1841 en la que autorizaba la importación de hilaza (con el fin de utilizar los recursos en una nueva campaña para reconquistar a Texas) llevó al poderoso grupo de empresarios textiles, tanto mexicanos como extranjeros, a repudiar al régimen. Por otro lado, el arrendamiento del estanco del tabaco a un grupo de empresarios en la ciudad de México tuvo como consecuencia el levantamiento de los trabajadores de esta actividad; además, las provincias protestaban por la pérdida de recursos provenientes de la venta de este producto y por la excesiva centralización que implicaba su arrendamiento. Así, ya para 1841 los mismos empresarios del tabaco, aquéllos que el régimen había privilegiado, abandonaron a Bustamante. Ya no les convenía mantener la empresa, y comenzaron a acomodarse con Santa Anna.⁷³ Por otro lado, los militares, el único grupo que apoyaba al régimen, comenzó a desertar cuando fallaron los pagos de salarios y de pensiones. En octubre de 1841 el régimen de Anastasio Bustamante terminaba con el inicio de la dictadura militar de las Bases de Tacubaya.⁷⁴

Las deudas centralistas, 1836-1844

Los agiotistas le prestaban al gobierno porque así les convenía, principalmente en vista de que su dinero no tendría tantas posibilidades de rendir frutos en otras actividades. De hecho, prácticamente durante todo el periodo las penurias del gobierno mexicano fueron un activo para los agiotistas. En 1839 Pedro Ansoátegui comunicaba a Gregorio Martínez del Río: “¿Qué sería de nosotros si hubiera un gobierno bien establecido que nadara en dinero? No nos quedaría otro recurso sino finiquitar nuestras cuentas y convertirnos en agricultores o hipotecar nuestro capital, como las monjas y los frailes, para vivir vegetando de las rentas”. Y es que, a decir de David Walker, quien ha estudiado con detalle a una familia importante de agiotistas, prestarle al gobierno en los años treinta del siglo XIX implicaba ganancias de entre 15 y 20% anuales; hecho que contrastaba con el tradicional 6% que pagaban los préstamos privados. En el extranjero, por otro lado, también había pocas posibilidades, por el colapso bancario de 1835 en Estados Unidos y el pánico comercial inglés de 1840.⁷⁵

⁷³ WALKER, David W. *Parentesco, negocios y política. La familia Martínez del Río en México, 1823-1867*. México: Alianza Editorial Mexicana, p. 231-233, 1991.

⁷⁴ El relato de la caída de Bustamante, en COSTELOE, op. cit., p. 207-237, 2000.

⁷⁵ WALKER, op. cit., p. 220-221, 1991. Salvo que se indique lo contrario, los párrafos que siguen son un síntesis del capítulo 8 de esta obra.



En todo caso, todo parece indicar que para fines de los años treinta el gobierno era reconocido por los agiotistas como buen pagador: “lo único que se necesita es no pasarse de ambicioso y entrar estrictamente en aquellos tratos que se pueden sostener sin tener que pagar el interés de la plaza”. Esta afirmación de un prestamista del gobierno quizá surge de la situación en un momento dado; sin embargo, es indudable que el agiotaje vivió una “edad de oro” motivada por la incesante violencia política, las tendencias secesionistas de Texas y el bloqueo francés. Durante estas situaciones, que se dieron entre 1832 y 1838, los agiotistas recibieron buen pago por parte del gobierno mexicano. Por ejemplo, éste fundó el Banco de Amortización que, entre otras actividades, subastó las propiedades de la inquisición y de los jesuitas precisamente para el pago de sus deudas internas.⁷⁶

A inicios de la segunda mitad de la década de los treinta se creó el primero de varios fondos destinados al pago de la deuda pública interna. En los primeros días de 1836 se determinó que el 15% de los ingresos de las aduanas marítimas se destinaría al pago de las deudas pendientes y contratos con el gobierno. El mecanismo era que los acreedores de éste ya no podían cobrarse directamente en la aduana, sino que debían sindicarse en el fondo del 15% que era manejado por un apoderado (electo por los propios acreedores); este personaje administraba el fondo y asignaba los dividendos según la participación de cada quien. De esta forma, el gobierno sólo se hacía cargo de entregar al apoderado el 15% de sus ingresos aduanales, y éste hacía todo lo demás. Al menos desde el punto de vista formal, la ventaja de este fondo era que los acreedores recibían puntualmente los réditos de sus préstamos. Para 1839 el gobierno mexicano ya había pagado buena parte de estas deudas. En este año, se creó de nuevo un fondo de 15% para el pago de los llamados “vales de alcance”, que fueron papeles que el gobierno proporcionaba, como forma de pago, a sus empleados civiles y pensionados. Para el pago de dividendos provenientes de este fondo, el gobierno exigió un “préstamo refaccionario”, que era tanto como “castigar” la deuda original.

A mediados de 1837 se creó el fondo del 17% con iguales características que los anteriores. A pesar de que en un momento dado el gobierno también exigió una refacción a cambio de pagar los dividendos “el fondo del 17%, lo mismo que el del 15% fue una buena inversión porque incluso en los difíciles años de 1838 a 1840 el gobierno pagó religiosamente dividendos de 6 a 10% varias veces al año”. El fondo del 17% llegó a tener tan buena fama entre los prestamistas del gobierno que en

⁷⁶ Sobre el Banco de Amortización, véase COVARRUBIAS, op. cit., p. 197-208, 2000.



1840 decidieron prestarle a Bustamante 2 millones de pesos reembolsables con un fondo de 17% sobre los ingresos de las aduanas marítimas.⁷⁷

No tuvieron el mismo éxito los otros fondos que se crearon en los últimos años treinta, principalmente porque fueron creados para corregir los actos de irresponsabilidad de algunos miembros del gobierno mexicano. En 1839 los prestamistas, entre los que se hallaban varias casas comerciales inglesas establecidas en el país, se comprometieron a entregar al gobierno 50 000 pesos semanales en efectivo. Esto resultaba de un trato, en el que intervenía Richard Pakenham, ministro británico en México, por el cual el gobierno recibiría 1.35 millones de pesos, el cual no todo sería en efectivo pues una parte se entregaría en créditos anteriormente suscritos con el gobierno (incluso con el gobierno virreinal). La cantidad entregada en efectivo además no afectaba a los prestamistas pues la obtendrían de una parte de los ingresos aduanales que el gobierno había prometido entregarles.⁷⁸ A pesar de los buenos augurios para los prestamistas, Santa Anna, quien en esos meses de 1839 era presidente de la república, decidió contratar con prestamistas rivales otro crédito destinado al pago de unas indemnizaciones que se le debían a los franceses; peor aun, este nuevo préstamo se contrató al doble de interés. Como esta nueva deuda comprometía los ingresos aduanales y ponía en peligro la recuperación del préstamo que habían hecho las casas inglesas y sus socios mexicanos, éstos solicitaron que interviniera el ministro Pakenham. Con esta presión, se acordó que se creara un nuevo fondo, destinado al pago de lo que ya habían desembolsado los primeros prestamistas: este fondo fue el del 10% y operaba de igual forma que los dos anteriores. Otros “tratos alocados” que por aquellos meses hicieran Santa Anna y sus ministros terminaron en el fondo del 10%. A regañadientes, los ingleses aceptaron que estas últimas obligaciones se incluyeran en el fondo. Esta, “cesión” por parte de los ingleses en parte muestra que el fondo de 10% era muy estimado, pero sólo porque tenía como garantía las propiedades del Fondo Piadoso de las Californias.⁷⁹

En 1840, cuando el gobierno elevó fuertemente el derecho de consumo, los comerciantes de Veracruz se rehusaron a enviar mercancías al interior del país, manteniéndolas en los almacenes del puerto a cambio del pago de una fianza. Así, los intentos recaudatorios de la política fiscal disminuyeron las propias fuentes de ingreso del gobierno y paralizaron

⁷⁷ WALKER, op. cit., p. 224-225, 1991.

⁷⁸ Idem, p. 226-227.

⁷⁹ El Fondo Piadoso de las Californias estaba conformado por los recursos y propiedades de los Jesuitas expulsados en 1767. VELÁZQUEZ, María del Carmen. *El fondo piadoso de las misiones de Californias*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

el comercio; aun así, “aunque a paso más lento”, el gobierno continuó pagando los dividendos del fondo del 10%; de hecho el valor de estos bonos mejoró y se elevó 15 puntos porcentuales entre julio y noviembre de 1840.⁸⁰

Las llamadas “transacciones locas” también originaron el fondo del 8%; estas transacciones se originaron por el ministro de hacienda de Santa Anna, José Gómez de la Cortina, durante el bloqueo francés. Para el pago de 2.2 millones de pesos que Santa Anna había contraído en deudas, Cortina comprometió el 12% de los derechos cobrados en las aduanas para lo cual emitió bonos que pagaban 2% mensual (26.8% anual). Este compromiso del ministro no fue del todo exitoso para los acreedores del gobierno, toda vez que el fondo del 12% no fue aprobado por la ley, mientras que a fines de 1839 Bustamante obligó a los acreedores a dar una refacción de 40 mil pesos y redujo el compromiso de los derechos aduanales a 8%. En julio de 1840 los bonos de este fondo se vendían al 35% de su valor y para fines de ese año apenas se había pagado 37% de los 2.2 millones del principal.

El fondo del 12% fue creado por el congreso hasta el verano de 1841. En la letra, el propósito de este fondo fue amortizar la moneda de cobre. Un 46% de los bonos del 12% se vendieron en efectivo (tres cuartas partes en moneda de cobre y una cuarta parte en moneda de plata); el resto se “vendió” en papeles de crédito de cualquier categoría; El rédito que pagaban era de 0.5% mensual (6.7%) anual. Las condiciones de este préstamo eran ventajosas, aunque al parecer los prestamistas del gobierno aportaron su dinero más para tratar de salvar al régimen de Bustamante que para obtener una ganancia. La razón de esto era que, ya para ese año, los acreedores temían el desorden y los excesos de las administraciones santanistas y, aunque Bustamante había solicitado múltiples refacciones y hasta había reducido la cuotas de los fondos (como lo hizo en 1839), “los agiotistas en general consideraban dichos actos como legítima respuesta a los excesos de la administración anterior [la de Santa Anna] y como algo esencial para la supervivencia del gobierno”.⁸¹ Además, a decir de Pedro Ansoátegui (apoderado del fondo del 10%) el gobierno de Bustamante sí pagaba los préstamos.

Aparte de la debilidad que en 1841 presentaba el gobierno de Bustamante, los agiotistas se enfrentaban a un serio problema, que quizá no veían con mucha claridad. Y es que, desde tiempos de la consumación de la independencia la deuda del gobierno había crecido más allá de las posibilidades que daba su ingreso. Esto en sí era grave, y más aún porque,

⁸⁰ WALKER, op. cit., p. 228, 1991.

⁸¹ Idem, p. 229.

mediante la creación de los fondos, el servicio de esta deuda hipotecaba los ingresos futuros del gobierno, lo que lo obligaba a pedir cada vez más dinero prestado.

El gobierno de Bustamante cayó porque los empresarios de la ciudad de México le retiraron su apoyo y se lo dieron a Santa Anna. Entre estos empresarios los más importantes fueron los de la empresa del tabaco “que estaban desesperados por devolver el estanco al gobierno en términos favorables para ellos”. Santa Anna ascendió a la presidencia por el apoyo que también recibió de los comerciantes veracruzanos que veían en el modo de pagar la deuda un modo fraudulento de enriquecimiento de los empresarios de la ciudad de México.

El regreso de Santa Anna al poder en octubre de 1841 significó un cambio en los asuntos de la deuda. Por una parte, en cuanto llegó a la presidencia, el veracruzano suspendió los pagos a todos los fondos; poco tiempo después levantó la suspensión pero redujo a la mitad la cantidad de dinero que se originaba en las aduanas y que se destinaba a los fondos de la deuda. Por otro lado, el nuevo gobierno creó la figura de “apoderado general” de los fondos, lo que, además de hacer más costosa la administración, hacía más lento el proceso de pago de las deudas internas. La razón de Santa Anna de realizar todos estos cambios era la de incrementar la solvencia del gobierno, toda vez que el 16.7% de los ingresos aduanales que se destinaba al pago de la deuda inglesa no se podía tocar sin correr el riesgo de un problema político de trascendencia internacional.

Las reformas santanistas provocaron la protesta de los apoderados. Quizá como una respuesta a esto, a inicios de 1842 el dictador suspendió el pago de los fondos, misma que duró varios meses. Ante esta situación “el delicado consenso que unía a los agiotistas comenzó a deshacerse”. A mediados de año, en julio, Santa Anna anuncia que reanudaría el pago de los fondos pero establece algunas condiciones. Los fondos combinados de 8, 10, 15 y 17% recibirían el 15% de los derechos aduanales, siempre y cuando los acreedores se comprometieran a pagar una refacción de 40 000 pesos. A cambio de este pago, el gobierno no ofrecía nada. Casi inmediatamente después de esta noticia se expidió el decreto que levantaba la suspensión de pagos al fondo del 15%. Sin embargo, esta disposición tenía sus condiciones, siendo la principal que no se pagarían otros fondos hasta que éste no quedara cubierto en su totalidad y aun así los demás fondos se pagarían según la antigüedad del crédito. Por supuesto, la idea de esta “reforma” fue de Ignacio Loperena y Antonio de Garay, amigos cercanos a Santa Anna que habían invertido fuertemente en el fondo del 15%. Por su parte, el dictador sacó amplio provecho de



la situación, pues a los demás acreedores les ofreció que les pagaría el 16% de los derechos aduanales a cambio de un préstamo refaccionario de 300 000 pesos.⁸² La propuesta del veracruzano no fue aceptada en general por los acreedores, por lo que la misma se vino abajo. En octubre de 1842 muchos acreedores extranjeros recurrieron al ministro británico en México, Richard Pakenham, para que los ayudara en la recuperación de sus capitales. En vista de que el gobierno favorecía abiertamente a los mexicanos, el ministro se vio en la necesidad de buscar una solución diplomática a las demandas de sus compatriotas. Así, ese mismo mes el gobierno mexicano firmó la llamada Convención Pakenham. En ésta, las autoridades se comprometían a devolver préstamos que antes formaban parte del fondo del 17%. Para poder hacer este pago se emitieron nuevos bonos con un interés más elevado; dichos bonos eran pagados con el 8% del dinero que se recaudara en las aduanas marítimas.

Las modificaciones que experimentó el fondo del 17% con motivo de la Convención Pakenham fueron un quebradero de cabeza para propios acreedores ingleses. David Walker sugiere que la razón por la que en octubre de 1842 Santa Anna se retiró a su hacienda de Manga de Clavo fue que no quería que se le relacionara con este acuerdo. En cualquier caso, Nicolás Bravo, su sustituto, levantó la suspensión a los pagos de los fondos del 8, 10 y 15%: el beneficio que con esta medida obtuvo en caudillo sureño era menor que el que, según Santa Anna se pudo haber obtenido.

Pero la situación se tornaba, de cualquier forma, más difícil, pues en el ámbito de la deuda externa, Gran Bretaña había obligado a México a incrementar lo que de las aduanas marítimas se destinaba al pago de la deuda inglesa. Esto obligaba a redefinir la deuda interna, toda vez que, en beneficio de los agentes mexicanos en Londres, el pago de la deuda externa era prácticamente intocable.⁸³

Cuando Santa Anna regresó a la ciudad de México buscó hacer este arreglo mediante la consolidación de toda la deuda interna en un solo fondo. Para tal efecto, en mayo de 1843 se creó un fondo del 25% en el que se pretendía colocar los fondos de 8, 10, 12, 15 y 17 por ciento así como otras deudas internas. Este fondo significaba que para el pago a los acreedores se destinaba 25% de los ingresos aduanales. Ciertamente era una oferta atractiva pues podía incrementarse el precio de los bonos, a la vez que la deudas se podían pagar con mayor rapidez. Sin embargo, había un “precio de entrada” al fondo, el cual consistía en un préstamo refaccionario de 6% sobre la cantidad que debía el gobierno. La

⁸² WALKER, op. cit., p. 236, 1991.

⁸³ ROMERO, op. cit., p. 225-226, 1870; BAZANT, op. cit., p. 65-71, 1995.



penalización por no entrar el fondo era la suspensión indefinida de los pagos. Ante tal situación, a los acreedores no les quedó otra que ajustarse a las disposiciones del gobierno; los únicos que quedaron exceptuados de esta situación fueron los dineros protegidos por la Convención Pakenham.

El fondo del 25% tuvo un resultado desfavorable para los acreedores del gobierno. Al momento de su emisión en mayo de 1843, los bonos de este fondo se vendían al 37% de su valor nominal, y para agosto no había comprador al 35%. En agosto del año siguiente el precio fue de 23%; en 1846-1847 se vendieron al 18%, e incluso llegaron a venderse al 7% a mediados de los años cincuenta. Además, para mayo de 1845, cuando Santa Anna ya había sido derrocado, el fondo de 25% en realidad sólo era respaldado por el 6% de los derechos aduanales. Peor aún: en 1844 el gobierno emitió más bonos, lo que automáticamente reducía su precio.

En conclusión, las deudas internas de la etapa centralista fueron manejadas de tal forma que el gobierno ya no pudo vivir de este tipo de préstamos. Por su parte, el gobierno mal si podía pagar su deuda externa. Esto y la fuerte corrupción que imperaba en el gobierno resultaron en la total falta de recursos, por lo que, en este periodo más que en ningún otro se tuvo que recurrir a los préstamos forzozos.

Consideraciones finales

La característica principal del periodo es el persistente déficit. Tal situación obligó a contraer deudas, que posteriormente se convirtieron en un elemento importante del mismo déficit.

En el ámbito de los ingresos públicos, en varias ocasiones se intentó modificar la estructura de los mismos mediante la aplicación de contribuciones directas, que se veían como una especie de “panacea fiscal” y que, se descubrió, sólo se podían aplicar con una forma de gobierno fuertemente centralizada. En todo momento las oligarquías regionales reclamaron una mayor autonomía fiscal, la cual venían exigiendo desde tiempos de la guerra de independencia. Este reclamo implícitamente exigía dos cosas de las entidades: la aplicación y cobro de su propia fiscalidad y la moderación en la contribución al sostenimiento de la federación. En el primer caso, que no aborda este estudio, los estados de la república hicieron lo que pudieron y es probable que algunos pocos incluso contaran con una mayor salud fiscal que la federación. En la segunda situación, se requería de un convenio o pacto que acordaran los estados y la federación. Sin embargo, por cuestiones políticas, a aquéllos no les convino otorgarle al gobierno en la ciudad de México una mayor

capacidad relativa de negociación, pues al parecer temían caer en un régimen fuertemente centralizado que distribuyera recursos según sus propios intereses y no el de las entidades. En tal sentido, los gobiernos asentados en la ciudad de México gastaron tal y como lo temían los estados, toda vez que atendieron fines partidistas sin poner atención a las necesidades del resto del país.

En todo caso, en el periodo se observa un Estado nacional que no logra financiar sus gastos, ciertamente por falta de un sistema bancario, de soberanía monetaria y diversos problemas administrativos; estos tres casos pudieran ser imputables tanto al desconocimiento como a la falta de voluntad para emprender los cambios necesarios en las estructuras políticas y administrativas. En todo caso, la explicación también yace en un aspecto abstracto y difícil de analizar: la cultura tributaria de la sociedad mexicana. En tal sentido, el gobierno federal mexicano se enfrentó a una sociedad que no estaba dispuesta a hacer sus aportaciones, o que no deseaba contribuir más de lo que ya pagaba.

