

**EL COLEGIO DE MÉXICO A.C.  
CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS**

**LA SUPERVIVENCIA DE UN RÉGIMEN:  
HACIENDA Y POLÍTICA DURANTE  
EL PRIMER CENTRALISMO EN MÉXICO,  
1835-1842.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN HISTORIA PRESENTA**

**JAVIER TORRES MEDINA**

**ASESOR: CARLOS MARICHAL SALINAS**

**NOVIEMBRE DE 2008**

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### PRIMERA PARTE

#### LOS PRIMEROS GOBIERNOS CENTRALISTAS INTERINOS Y EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

- I. EL NUEVO CONGRESO CONSTITUCIONAL. EN BUSCA DE UNA REORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA...p.21  
*El nuevo congreso unicameral y la reorganización nacional..... p.31*  
*Reorganización administrativa y hacendaria.....p.45*
- II. EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL Y LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y HACENDARIA.... p.60  
*El nuevo orden constitucional.....p.61*  
*Primeros intentos para crear un sistema general de hacienda.....p.72*
- III. GUERRA, SUBSIDIOS Y DEUDA.....p.78  
*Del préstamo forzoso a la contribución extraordinaria.....p.80*  
*El arreglo del crédito público .....p.93*
- IV. PRIMEROS INTENTOS DE REORGANIZACIÓN FISCAL CENTRALISTA .....p.108  
*Centralismo y contribuciones directas.....p.110*  
*Arreglos a las aduanas. Aranceles, hipotecas y comercio.....p.129*
- V. EL FANTASMA DE LA RECAUDACIÓN INSUFICIENTE.....p.140  
*Problemas de la recaudación.....p.142*  
*El arreglo "filosófico" de la Hacienda.....p.156*

### SEGUNDA PARTE

#### LA ADMINISTRACIÓN DE ANASTASIO BUSTAMANTE. INTENTOS DE REFORMA HACENDARIA Y DE CONSOLIDACIÓN DEL CENTRALISMO

- VI. APUNTALANDO EL NUEVO RÉGIMEN.....p.174  
*Urgencia de una reorganización hacendaria.....p.176*  
*El bloqueo francés, "el honor nacional mancillado".....p.203*
- VII. BANCO, MONEDAS Y DEUDA.....p.223  
*Un banco para una moneda.....p.225*

	<i>El gobierno busca su crédito.....</i>	p. 239
VIII.	LA REFORMA POSPUESTA Y UN DILEMA FISCAL: IMPUESTOS INDIRECTOS O IMPUESTOS DIRECTOS.....	p.267
	<i>De la contribución directa al arbitrio extraordinario.....</i>	p.270
	<i>Otra polémica sobre contribuciones.....</i>	p.288
IX	NUEVO CONGRESO. OPOSICIÓN, CRISIS Y NUEVOS INTENTOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL.....	p.312
	<i>Nuevo intento de aplicación de contribuciones directas.....</i>	p.314
	<i>Quejas y más quejas. Oposición al pago de impuestos.....</i>	p.323
X	¿QUAM REPUBLICAM HABEMUS?.....	p.342
	<i>Un éxito moderado.....</i>	p.343
	<i>Rendimientos fiscales y crisis del centralismo.....</i>	p.366
	CONCLUSIONES.....	p.390
	FUENTES Y REFERENCIAS.....	p.399
	APÉNDICES.....	p.414

“Se ha dicho con justicia, que una nación  
sin hacienda es un cuerpo sin vida,  
y una máquina sin acción...”

*Diario del Gobierno*, 10 de febrero de 1836, núm. 286.

## INTRODUCCIÓN

### *Sobre los planteamientos*

Esta tesis estudia la primera república central de México (1836-1841) desde un enfoque hacendario, administrativo, fiscal y financiero. El presente es un trabajo sobre el cambio administrativo del régimen federal al central y sus implicaciones en los cambios hacendarios y fiscales. ¿Qué implicó dicho cambio? ¿Qué innovaciones se presentaron? Son preguntas que inicialmente trataremos de responder para explicar la evolución de la hacienda pública en una época complicada y difícil en las que el cambio de régimen político determinó nuevas formas de solucionar los problemas económicos.

La época que analizamos constituye un periodo de transición a una nueva organización política y administrativas y de cambio que incluyeron nuevas normas y prácticas fiscales, pero aunado a un cuadro de insolvencia financiera. Comprende los gobiernos de Miguel Barragán y José Justo Corro, quienes ocuparon la presidencia de la primera república centralista de manera interina y Anastasio Bustamante, presidente constitucional electo en abril de 1837. Todos ellos, junto con sus ministros y la clase política, intentaron crear los mecanismos necesarios para sanear las finanzas públicas, revitalizar el crédito público y remontar la crisis económica heredada de los regímenes anteriores. El analizar cuáles fueron esos mecanismos y cuál fue su impacto en una economía en bancarrota, será nuestra primera aproximación a un problema medular para entender los intentos de consolidación del nuevo régimen político.

Hablar indistintamente de “república central” de 1836 a 1846 es una generalización, de la misma manera que lo es el hablar de un “proyecto centralista”. Hubo varios proyectos incluso algunos opuestos y algunos otros no

tan centralistas a pesar de que el régimen se denominara así. El definir el carácter de centralista y qué se entendía por esto, nos puede dar una idea más precisa de los cambios en las administraciones y en el arreglo de la hacienda pública, proceso lleno de matices y complejo. Al periodo de 1836 a 1841 lo podemos denominar como *primer centralismo de gobierno unicameral*. El nuevo régimen basado en la supremacía del poder legislativo, le dio un carácter distintivo. El congreso reunido en una sola cámara, posibilitó la promulgación de leyes consensuadas por una elite política que determinó los cambios y las modificaciones para dotar al nuevo régimen centralista del marco normativo que contuviera los elementos operativos para consolidar el nuevo estado de cosas. La nueva Constitución de 1836 o de las Siete Leyes determinó la preponderancia del legislativo. Aunque no opacó las funciones del ejecutivo, si las acotó, al menos durante los primeros años de gobiernos interinos. La formación de un cuarto poder llamado Supremos Poder Conservador, mantuvo en ciertos límites al presidente. A partir de 1837, el presidente constitucional y legítimo trató de revertir esta situación. Leyes, bandos y reglamentos promulgados durante el gobierno de Bustamante trataron de darle al poder ejecutivo la preponderancia necesaria para centralizar la administración.

Durante el breve gobierno interino de Santa Anna advertimos una fuerte tensión entre el ejecutivo y el poder legislativo por el control de la hacienda y de la administración pública. Fue a fines de 1841, con el golpe de estado a Bustamante y con la promulgación de otra constitución conocida como *Bases Orgánicas* de 1843, cuando se inició otro periodo que estableció el interregno santanista provisional, en el que el caudillo-presidente se abrogó la toma de decisiones y centralizó de *facto* y de *jure* el poder político y económico del país. Por lo tanto. las políticas fiscales posteriores de 1842, del nuevo orden emanado de las *Bases Orgánicas* de 1843 y del periodo 1844-1846 hasta el reestablecimiento del federalismo, corresponden a otras administraciones, también centralistas, pero distintas a la de 1836.

El cambiante escenario político de México de la primera mitad del siglo XIX es muy intrincado y los vaivenes políticos crearon inestabilidad que se reflejó en la

falta de consolidación de los proyectos hacendarios. Más de treinta cambios de secretarios de hacienda en los 10 años de la época centralista es prueba de la falta de continuidad en los proyectos. Sin embargo, es en este periodo en el que se echaron a andar las bases fiscales que iban a estar vigentes por lo menos hasta los años cincuenta del siglo. Es entonces cuando se sientan las bases para definir un sujeto fiscal y la forma de tasar sus rentas, la elaboración de padrones fiscales, tasas proporcionales a la riqueza y al ingreso, catastros y registros de bienes y se establecen los que posteriormente sería el impuesto sobre la renta a los productos del trabajo, como contribuciones a profesiones y actividades lucrativas.

Una de las preocupaciones básicas que tenían los representantes en 1835 se centraba en cómo construir una soberanía fiscal, es decir, cómo establecer la centralización y la uniformidad administrativa y hacendaria necesarias para la consolidación de la Nación, que se suponía se habían perdido durante la guerra de independencia y el periodo federalista. El gobierno y los congresistas recién elegidos se encaminaron a reorganizar la maltrecha hacienda pública, mediante un reformismo fiscal que unificara y uniformara el sistema de ingresos el cual se había debilitado desde la formación de las intendencias y se había desequilibrado durante la guerra emancipadora. Al término de la lucha civil, la Regencia había delegado funciones recaudatorias y administrativas a los estados, creando una autonomía en la administración de las rentas de las regiones que se consolidó con el establecimiento de la primera república federal después de 1824. Por lo tanto, la impronta de los gobiernos centralistas interinos y el de Anastasio Bustamante fue reducir esta federalización y afirmar el control del gobierno en la capital sobre los recursos fiscales y financieros de los estados, denominados en este periodo departamentos.

El análisis del cambio de régimen político nos permitirá adentrarnos en la exploración de la nueva institucionalidad. A su vez el estudio de la gran promulgación de leyes y reglamentos, podrá aclarar las relaciones causales entre los fundamentos del nuevo régimen centralista y la búsqueda de una nueva administración de la hacienda pública acorde con el nuevo estado de cosas. Para

esto consideraremos los tres elementos de las finanzas públicas que son: los impuestos y otros ingresos, el gasto público y la deuda pública. Veremos cómo se entrelazan en una administración centralista y cómo los gobiernos fueron perfilando y construyendo estos instrumentos de política estatal (las finanzas públicas) para alcanzar sus metas de sanear el erario.

En el periodo del primer centralismo hubo sucesivas reformas administrativas y hacendarias desde 1836 a 1841. Diferentes proyectos fiscales de contribuciones directas (1836, 1838 y 1841), las nuevas leyes arancelarias de las aduanas, contribuciones indirectas como la pauta de comisos (1838) y contribuciones extraordinarias (1835 y 1838), que se decretaron para resolver las urgencias del erario y de los eventos coyunturales como la guerra de Texas y la guerra con Francia que impactaron las finanzas públicas y alteraron la fiscalidad. Durante este periodo tenemos viejas y nuevas figuras tributarias. Impuestos extraordinarios y capitaciones; impuestos sobre propiedades, patentes, artículos de lujo, sueldos y profesiones, y otras maneras de financiamiento como préstamos extraordinarios y voluntarios cuya implementación podemos atribuírsela a que se habían cortado los créditos del exterior y se contaba sólo con los préstamos internos de particulares y corporaciones que muchas veces no colaboraban con los gobiernos y si lo hacían, imponían intereses altísimos. El agio se convirtió en una práctica común para “socorrer” las penurias del Estado.

Nuestra investigación explica los intentos por llevar a cabo una reforma fiscal profunda. A partir del establecimiento del centralismo en octubre de 1835 se inició una gran labor legislativa que tenía como objetivo principal reorganizar la hacienda pública, se buscaron nuevas estrategias de recaudación imponiendo contribuciones de tipo directo y extraordinario, además que se dieron cambios e innovaciones que tendieron a hacer equitativo y proporcional los pagos, universalizar las contribuciones y a definir un individuo fiscal. Estos principios, en donde se aprecia el intento por construir una fiscalidad eficiente y moderna, basada en la justicia y legitimidad del cobro, no se lograron consolidar en el periodo. La imposición de contribuciones directas proponía la búsqueda de nuevas formas de ingreso de recursos al gobierno, pero la precariedad de los ingresos, el

incremento del gasto público y las condiciones político-militares, no permitieron la consolidación del proyecto fiscal del centralismo.

El gobierno de Bustamante dio marcha atrás en la aplicación de contribuciones directas que se derogaron a pesar que habían redituado algunos ingresos y se optó por fortalecer los ingresos aduaneros, lo que generaría la polémica sobre si era más conveniente para al nación un sistema basado en contribuciones indirectas o uno basado en contribuciones directas. El segundo congreso centralista de 1841 pondría hincapié en la formación de censos, padrones y estadísticas para facilitar el cobro de contribuciones directas, que se pensaba, eran las más adecuadas para allegarse recursos y no seguir dependiendo de los aranceles comerciales y de los impuestos extraordinarios cuyos ingresos eran muy variables.

A pesar de los intentos de cambio habrá que preguntarse por qué no se pudieron consolidar las reformas hacendarias propuestas. Las medidas adoptadas durante estos gobiernos centralistas tenían la finalidad de convertirse en reformas fiscales estructurales profundas, pero dado el poco tiempo que tuvieron para echarse a andar, se quedaron tan sólo en misceláneas fiscales. La aplicación y ensayo de figuras fiscales, tanto indirectas como directas, que se pensaban podían atraer mayores ingresos a las cajas, estuvo de alguna manera obstaculizada con la imposición de contribuciones extraordinarias que más que acercar a los gobiernos centralistas a un moderno sistema fiscal, lo aproximaban a un sistema de exacciones de antiguo régimen. Por otra parte, no se pudieron concluir, en tan corto tiempo, los padrones y los catastros, sin los cuales era muy difícil echar a andar cualquier proyecto de contribuciones directas.

Lamentablemente, los esfuerzos de funcionarios y representantes nunca se vieron coronados con la terminación de la ley orgánica de hacienda ya que los problemas político-militares acapararon la mayor parte de las discusiones en el congreso. La búsqueda de la legitimidad del régimen siguió siendo una asignatura pendiente y urgente. De hecho, los trabajos de elaboración de la nueva constitución apenas dejaron tiempo para los arreglos hacendarios. Otro aspecto que imposibilitó la conclusión de una ley general hacendaria fue la urgencia de

recursos que hizo que se volviera a legislar sobre contribuciones extraordinarias y contribuciones indirectas de cobro más expedito. Ello estuvo relacionado con la necesidad de hacer frente a dos problemas inesperados: la guerra de Texas y el conflicto con Francia. Sin embargo, al instrumentar una política fiscal de corte simplemente recaudatoria, no se logró el saneamiento de las prácticas fiscales. Podemos decir que lo urgente se fue comiendo a lo importante.

Las modificaciones introducidas en la estructura de la hacienda pública y en los gravámenes durante el primer centralismo tuvieron un impacto moderado en la fiscalidad nacional debido a varias razones que trataremos de explicar a lo largo de este trabajo y que a continuación perfilamos:

- Las leyes y reglamentaciones hacendarias y administrativas tuvieron poco tiempo para consolidarse y rendir los frutos que se esperaba.
- Los conflictos en Texas y la guerra con Francia crearon situaciones de urgencia que instaron a los gobiernos a emitir contribuciones extraordinarias que entorpecieron y retrasaron la consolidación de un sistema de hacienda moderno y eficiente.
- Instituciones como la Tesorería, la Dirección de Contribuciones Directas, el tribunal de Cuentas, el Banco Nacional de Amortización de Cobre, no pudieron consolidarse por la escasa recaudación.
- El incremento del gasto público superó la recaudación esperada. En el periodo estudiado no descendió la recaudación, pero los montos fueron insuficientes para cubrir el gasto.

La reorganización hacendaria no se pudo concluir completa y satisfactoriamente como estaba estipulado en la Constitución de 1836 ya que implicaba varios retos, pero quizá el principal era ¿cómo construir una nueva legitimidad de la república centralista basada en una estructura fiscal y financiera que sustentara a su vez al Estado mexicano?

Para analizar el estado económico y el desempeño de un régimen es necesario analizar una serie de variantes además de lo político, lo administrativo y fiscal: la capacidad política del Estado para allegarse recursos; el poder coercitivo para ejercer su potestad fiscal; la forma de organizar la tributación; la forma en que

gasta los recursos y su utilización; las estrategias ante el déficit y la creación de instituciones y organismos encargados de emprender estos objetivos. Todos estos son aspectos del amplio espectro de las finanzas del Estado que se revisarán en este estudio.

### *Sobre las fuentes*

El fantasma de la crisis económica rondaba los cimientos del nuevo orden emanado de la Constitución de 1836, como lo han planteado los importantes estudios de Barbara Tenenbaum y Marcello Carmagnani. Hace años la primera autora llamó la atención al hecho de que los historiadores no habían prestado suficiente interés a la naturaleza del centralismo señalando que no se había estudiado con profundidad; lo mismo sostenía Josefina Z. Vázquez al decir que se trataba de una época olvidada.<sup>1</sup> Hoy en día existe una abundante historiografía sobre el periodo la cual se apoya en los aportes hechos por Jan Bazant, Robert Potash, Michael Costeloe, Charles Hale, Luis González y González Navarro, que contribuyeron de manera decisiva a superar el vacío historiográfico sobre la “época de anarquía”, al que se le ha ido agregando una rica bibliografía reciente sobre la fiscalidad en estos decenios, lo que ha obligado a una revisión más profunda de muchos tópicos historiográficos ya caducos.

Me parece interesante discutir la visión historiográfica heredada de la tradición liberal que caracterizaba al periodo como de “anarquía”, que implicaba inestabilidad política, desorden administrativo, estancamiento y nulo crecimiento en la economía. En opinión de Carmagnani “la historiografía ha quedado dominada ciegamente por la imagen creada por los ideólogos del porfiriato que, para exaltar el nuevo orden, pintaron con colores oscuros el pasado, definiéndolo con base en elementos externos, evidenciando así el desorden, lo ilógico y la incongruencia”.<sup>2</sup> Esta apreciación se observa en las obras de Payno, Lerdo, Sierra y Prieto en cuyos análisis del periodo, concluyen que lo determinante había sido una desorganización en la hacienda pública. Manuel Payno escribió que el

---

<sup>1</sup> Vázquez, 1989.

<sup>2</sup> Carmagnani, 1998, p. 131.

país estaba en un “... estado perpetuo de desorganización administrativa”.<sup>3</sup> Mientras Miguel Lerdo de Tejada reconocía que antes de comenzar la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa, “no había una ley fundamental; que el régimen actúa a discreción... y la situación política de confrontación militar arrastraba a la Hacienda Nacional a la completa desorganización”.<sup>4</sup> De hecho, la difícil situación política y militar oscurecía la búsqueda de un orden constitucional, pero eso no implicaba que se actuara inconstitucionalmente. A esto se une la visión de Justo Sierra en 1901 sobre la época que nos compete:

...impuesto y arbitrios empíricos, vejatorios y hasta extravagantes, aumento injustificado de gastos; ineptitud y corrupción de empleados y funcionarios; desmoralización de todas las clases sociales por contrabando y el fraude en gran escala; medidas violentas, desde el préstamo forzoso hasta la corrupción de las conductas que el infortunado comercio confiaba a la custodia de las autoridades públicas; cambio frecuente de formas de gobierno, pasando a la federación al centralismo y viceversa, con profundo trastorno y perturbación de los impuestos, cuentas y oficinas; arrendamiento en términos ruinosos de la venta del tabaco y de las casas de moneda, con prohibición de modificar las leyes que mantenían aquel monopolio y regían sobre la producción y exportación de metales preciosos; fundación del Banco de Avío; restablecimiento de monopolios de antaño abolidos; prohibiciones; multiplicidad de aranceles; alcabalas y derechos de internación y otros gravosos impuestos en que ya nos ocupamos al hablar del comercio; emisión excesiva, por vía de recursos fiscales, de moneda de cobre, que todo lo perturbaba, causando verdaderas ruinas; dilapidación de las salinas y demás bienes nacionales; emisiones disparatadas de bonos que nadie tomaba y que, vendidos a vil precio, aumentaban incesantemente la deuda pública; cuanta calamidad, en suma, puede pesar sobre un pueblo, tanto pesó sobre México, víctima, al mismo tiempo, de la anarquía política y social en todas sus formas y con todas sus vergüenzas, incluso la pérdida de la mitad del territorio.<sup>5</sup>

La larga y lapidaria cita de Sierra viene al caso porque pintó un cuadro terrible del periodo que, en gran parte, correspondía al régimen central. Sus juicios fueron vistos como verdades construidas y tuvieron un impacto importante en la historiografía sobre esta época. De la misma manera, Guillermo Prieto, quien ya era funcionario en la época, afirmaba que “los vicios de toda nuestra hacienda, tienen su raíz en aquel *sistemático desorden*, en donde solo parece haber habido perspicacia para la penetración del mal, solo astucia para el disimulo del robo, solo autoridad para revestir la expoliación con los atavíos de la ley”.<sup>6</sup> En ese sentido la

<sup>3</sup> Payno, *Proyecto de arreglo...*

<sup>4</sup> García, 1992, p. 60.

<sup>5</sup> Sierra, 1901, t. II, p. 357.

<sup>6</sup> Prieto, 1989, p. 628.

visión que ofrece Matías Romero en su *Memoria* de 1870 sobre la fiscalidad centralista denota cierta generalización que abona esta visión descalificadora.<sup>7</sup>

Carmagnani argumenta que son infundadas las tesis corrientes sobre la incoherencia y la inconsistencia de las orientaciones financieras antes del porfiriato. Explica que “no hay correspondencia entre la evolución de los ingresos estatales y la evolución político-institucional, además de hacer decaer las hipótesis tradicionales impresionistas referentes a la estrecha ligazón entre desorden financiero y anarquía política, nos impulsa a un análisis con un referente doble: el económico y el social”.<sup>8</sup> Al referirse a los ingresos en este periodo, Carmagnani nos ofrece una tesis interesante al afirmar que se “trata de un Estado no sólo sin territorio, sino también de un Estado sin una verdadera *soberanía financiera*, en cuanto es incapaz de concentrar los recursos en un centro tendencialmente único. Esta característica estructural es aquella que reúne las diversas formas político-institucionales que se suceden entre 1820 y 1840”.<sup>9</sup> A partir de esta definición, trataremos de explicar como los gobiernos centralistas intentaron reconstruir esa soberanía fiscal y financiera.

Otros autores incidieron en aclarar los problemas económicos de México a inicios de la vida independiente que también son indispensables para analizar la fiscalidad en la primera mitad del siglo XIX. John Coastworth y Enrique Cárdenas plantearon la idea de atraso económico en las primeras décadas del México independiente. El primero analiza los factores económicos; ingreso, industrialización, PIB y el sistema agrario para explicar las características de la economía mexicana con respecto a otras economías. Explica que los obstáculos para el desarrollo de México en esta época se debieron concretamente a dos aspectos: la geografía y el feudalismo. El autor termina explicando que fue hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando se empezaron a hacer las políticas necesarias para salir del atraso. Por su parte, Cárdenas analiza críticamente la idea generalizada de que después de la independencia, México se sumergió en un caos total que imposibilitó cualquier desarrollo económico hasta que en la época

---

<sup>7</sup> Romero, 1870.

<sup>8</sup> Carmagnani, 1998, p. 135.

<sup>9</sup> Carmagnani, 1998, p. 141. (subrayado nuestro)

del Porfiriato por fin se pudo encaminar en el progreso; esta idea, dice el autor, no es totalmente cierta ya que hay otros factores que matizan esta aseveración.

Desde principios de la década de los noventa se intentó redefinir algunas de las características políticas y fiscales sobresalientes de la época. Donald Stevens concluyó que se tenía que replantear el problema del origen de la inestabilidad ya que explicarla sólo por la presencia de Santa Anna no constituía una explicación convincente. Por ello propuso discutir en que medida la “inestabilidad resultó de la fluctuaciones económicas y de la contracción fiscal”. Argumentó que la causalidad del proceso no era claro, pues la inestabilidad económica no necesariamente coincidió con la inestabilidad política. Es más, sugirió que la dinámica política tenía un alto grado de autonomía de la economías al igual que el alto nivel de conflictividad entre los grupos políticos. No obstante, no descartó que la crisis fiscal fuese un factor que contribuyó a acentuar el problema de la inestabilidad económica que redundó en lo político.<sup>10</sup>

En contraste con Stevens, Carlos Marichal argumentó que era indispensable prestar una mayor atención a la larga crisis que experimentó el México de la primera república federal y del centralismo, sugirió que la transición fiscal del régimen colonial al México independiente merecía una exploración más a fondo por los historiadores económicos por ser un proceso tan contradictorio u complejo. Una primera aproximación se obtuvo en un estudio monográfico sobre la fiscalidad en el Estado de México en el periodo en cuestión, Marichal propuso algunos planteamientos importantes sobre la historiografía fiscal del centralismo al argumentar que la innovación más significativa del gobierno centralista fueron las contribuciones directas sobre la propiedad, al menos en Cuernavaca y en ciertas regiones del entonces Estado de México. Estos impuestos como veremos, y como asevera Marichal, produjeron inicialmente pocos ingresos, pero para 1843-1844 tuvieron un repunte significativo. Sobre los problemas en la recaudación sugería una investigación prolija en fuentes documentales.<sup>11</sup>

Actualmente, varios textos nos dan cuenta del auge que ha alcanzado en México el estudio de los periodos centralistas. El aspecto más estudiado de la

---

<sup>10</sup> Stevens, 1991.

<sup>11</sup> Marichal, 1994, p. 130.

época es sin duda la parte política en cuanto a la formación de congresos y análisis constitucional.<sup>12</sup> Le siguen en importancia los estudios sobre el comercio, los agentes empresariales<sup>13</sup> y la banca <sup>14</sup>, aunque los trabajos sobre finanzas y hacienda pública también se han incrementado últimamente.<sup>15</sup> Un reciente estudio de Ernest Sánchez abona al debate sobre la época una visión menos pesimista del desarrollo de la economía y comprueba que efectivamente hubo un crecimiento del PIB y en varios sectores de la economía.<sup>16</sup>

Reynaldo Sordo realizó un importante estudio sobre el congreso centralista en el que le dedicó algunas páginas al estudio de la hacienda pública y abordó nuevas perspectivas de análisis. Caracterizó al periodo desde la perspectiva hacendaria de la siguiente manera: “La hacienda pública había sufrido un cambio notable de la época colonial a la independencia: la primera se fundamentaba en impuestos interiores y la segunda en los del comercio extranjero, cobrados principalmente en las aduanas marítimas. Esto nos muestra la vulnerabilidad de la hacienda pública a partir de la independencia ya que dependía de fluctuaciones y circunstancias fuera del control del gobierno mexicano. Esto implicaba también el cuidadoso trato con las potencias extranjeras y muchas veces tener que ceder a sus presiones: la experiencia de la guerra con Francia era la lección para los hombres de la época”.<sup>17</sup> En efecto, los problemas de la hacienda pública también requieren analizarse desde el contexto de las coyunturas políticas y militares que obstaculizaron el buen desarrollo de las medidas emprendidas por el congreso.

En fechas recientes se han realizado diversos estudios importantes sobre el tema que nos compete como el volumen editado por Marichal y Marino en el que se incluyeron una serie de importantes y sugestivos ensayos al respecto. <sup>18</sup> Uno

---

<sup>12</sup> Noriega, 1972; Noriega Elio, 1986; Sordo, 1993; Costeloe, 1993.

<sup>13</sup> Herrera, 1976; Urías, 1981; Ibarra Bellon, 1998. En particular resaltan los trabajos sobre agiotistas y prestamistas de Tenenbaum, 1985 y Bernecker, 1992.

<sup>14</sup> Potash, 1986; Ludlow y Marichal, 1985.

<sup>15</sup> En cuanto a obras que retoman el periodo como antecedente: Castañeda, 1994; García, 1992; Carmagnani, 1994 y Rhi Sausi, 1996, que explora las raíces sociológicas de la oposición al pago de impuestos para el periodo de 1857-1867. Para un estudio específico sobre la Hacienda en el Estado de México: Marichal, Miño y Riguzzi, 1994 y para un estudio panorámico sobre las finanzas del periodo hasta 1880: Carmagnani, 1998 y Romero y Jáuregui, 2003.

<sup>16</sup> Sánchez Santiró, 2009.

<sup>17</sup> Sordo, 1993, p. 345.

<sup>18</sup> Marichal y Marino, 2001.

de estos ensayos es el de Martín Sánchez Rodríguez que ofrece puntos de vista novedosos e ideas sugerentes sobre la hacienda centralista.<sup>19</sup> La aparición de un estudio detallado e importante de los ministros de hacienda y sus proyectos, coordinado por Leonor Ludlow, nos permite conocer más cercanamente los proyectos y las directrices de los encargados.<sup>20</sup> A su vez, el seminario sobre contribuciones directas en México y América Latina dirigido por Luis Jáuregui ha presentado importantes avances sobre el conocimiento de la fiscalidad que recientemente han sido publicados.<sup>21</sup>

Con respecto a las fuentes de la época debo señalar que para esta tesis he utilizado una gama muy amplia de materiales de archivo y documentos de la época, así como bibliografía clásica y moderna. He acudido, naturalmente, a la consulta de las fuentes tradicionales publicadas en la época como las de Bustamante, Mora, Alamán y diversos escritos de autores como Esteban de Antuñano e Ignacio Piquero que nos dan cuenta de los problemas fiscales de la época. También recurrí a las *Memorias de Hacienda* que contienen una mina de datos que pueden servir para interpretar los problemas de la fiscalidad y nos ofrecen nuevas ópticas para el análisis. La revisión del *Diario del Gobierno* y de otros periódicos me permitieron ir cotejando la información de los informes oficiales con aquella de la prensa. A su vez, el análisis de los editoriales fueron importantes para determinar el grado de crítica a las medidas hacendarias. Por otra parte, fue importante analizar los debates del congreso a través de los partes oficiales que detenidamente fui rastreando para detectar los vaivenes políticos que afectaban las medidas hacendarias, además de las polémicas y los debates que determinaban nuevos derroteros. En cuanto a la información de archivo, el ramo de contribuciones directas del Archivo General de la Nación nos ofrece una importante fuente de información, aunque un tanto dispersa y desordenada. Es conveniente aclarar que los libros de cargo y data, manuales y auxiliares están muy incompletos, al menos para los años que estamos estudiando. Las cifras que nos ofrecen son parciales y escasas y hace difícil tener una idea precisa del monto

---

<sup>19</sup> Sánchez, 2001.

<sup>20</sup> Ludlow, 2002, 2 vols.

<sup>21</sup> Jáuregui, 2006; Aboites y Jáuregui, 2005 y Serrano, 2007.

de las recaudaciones totales. Esta situación prueba que la puesta en marcha de los primeros paquetes fiscales del centralismo estaba en obra negra, ya que no se habían terminado de consolidar y el cobro de impuestos era irregular. En contraste, para los años cincuenta y sesenta tenemos más información, datos más concisos y estados de cuenta más claros elaborados con base en las disposiciones de las últimas leyes centralistas de 1841 y 1842. Finalmente, pudimos obtener datos que nos dieron una aproximación a las formas en que se efectuaron los cobros, cómo se elaboraron los padrones y cómo, poco a poco, se fueron ordenando y sistematizando las recaudaciones. A esta información podríamos agregar la que aportan los ramos de Tesorería y de la Contaduría, fondos que tendremos que profundizar en investigaciones posteriores por la complejidad que representan. El ramo *Hacienda Pública* del Archivo Histórico del Distrito Federal constituye un importante repositorio para observar el comportamiento de las leyes que se aplicaron en la ciudad de México y sus municipalidades. Es muy importante para analizar el cambio en el espacio territorial y jurisdiccional de la ciudad cuando desapareció el Distrito Federal y el impacto que tuvieron estos cambios en la recaudación.

### *Sobre los capítulos*

El trabajo está constituido por diez capítulos, que podían parecer muchos, pero no lo son. Son capítulos compactos y de regular extensión que ofrecen una explicación a los múltiples factores hacendarios y financieros de la época, así como muestran la complejidad de los fenómenos. Estos capítulos están divididos en dos partes. La primera, abarca los orígenes de la administración centralista hasta el ascenso de Anastasio Bustamante en abril de 1837 y la segunda comprende este gobierno hasta su caída en septiembre de 1841. El periodo, aunque corto, presenta una gran complejidad y para analizar las coyunturas y los cambios fue necesario dividir las administraciones. Nuestro método de exposición para presentar los capítulos consiste en analizar primeramente el marco general de la legislación sobre la reorganización administrativa y hacendaria para después analizar la aplicación de la normatividad y su impacto en la reorientación

fiscal. Después analizamos los problemas a los que se enfrentó la nueva práctica fiscal, los conflictos internos y externos, los problemas económicos y la institucionalidad, para terminar con un balance sobre los logros de las medidas fiscales adoptadas.

Me parece pertinente anotar que he utilizado algunos conceptos como paquete fiscal y miscelánea fiscal, que no se usaban en la época; sin embargo, ello ayuda a explicar más claramente la forma en que se pretendió cambiar la fiscalidad, por lo que más que resultar incompatibles con el hecho histórico, son útiles para explicarlo. Por otra parte los conceptos de “contribuciones directas y “contribuciones indirectas” los hemos manejado como concepciones históricas. El primero se utilizó en los debates del congreso y en la prensa para agrupar a un cierto tipo de contribuciones, pero no como una categoría analítica, cosa que para los objetivos de esta tesis me permití tener en cuenta. Las contribuciones de tipo indirectos no se agrupaban en un concepto, pero para diferenciarlas de las directas creí pertinente hacerlo.

Iniciamos la tesis con una exposición sobre los fundamentos de las leyes y reglamentos que reorganizará al nuevo régimen centralista y a la hacienda pública como una prioridad para consolidar al Estado. Después analizamos los cambios y reorientaciones de la fiscalidad con respecto al periodo federalista, señalando cuáles pautas y prácticas fiscales se conservaron de la “herencia colonial”. A su vez argumentamos que para entender el problema fiscal de la república centralista hay que buscar la clave en la forma en que se crearon y conformaron las instituciones, cuáles eran las prácticas políticas y cómo funcionaban las redes de intereses que otorgaban a los dueños del dinero considerable influencia y poder para participar en las decisiones político-administrativas.

En el segundo capítulo, para entrar en el análisis de la administración pública, las finanzas y la hacienda, presento un análisis en donde se imbrican el cambio político y administrativo con los cambios en la hacienda pública. Analizo cómo la nueva constitución fue planteando un nuevo orden político, basado en gran parte en un cambio completo de la orientación administrativa y sustentada en la nueva organización territorial basada en departamentos.

Un suceso bélico pondría a la república al borde de una crisis política y económica: la guerra de Texas. En un tercer capítulo profundizo en la relación finanzas-guerra y en cómo impactó este conflicto en la administración y en la reorientación fiscal. A la par del conflicto el problema del financiamiento de ésta significó un incremento en la deuda y por lo tanto, para amortizarla fue necesario crear diversos mecanismos como vales de alcance, emisión de bonos y libranzas contra aduanas, venta de bienes nacionales y la creación de instituciones como el Banco Nacional. Por el otro, ante el estado de guerra, se recurrió al viejo recurso de solicitar subsidios extraordinarios en calidad de préstamos con cierto interés al vencimiento.

Después de analizar el debate político y doctrinario de la fiscalidad centralista, en el capítulo cuarto se estudia la aplicación de contribuciones directas. Aunque hubo intentos durante el federalismo de aplicar contribuciones prediales y de patente, fue durante el centralismo que se elaboraron con más sistematicidad y orden. El paquete fiscal de junio y julio de 1836 fue producto de un extenso debate parlamentario para reorganizar la hacienda pública, lo que revelaba la búsqueda de una racionalización en la normatividad del cobro de contribuciones y en la caracterización de un sujeto fiscal.

En el capítulo final de esta primera parte hacemos un balance de los rendimientos de las medidas fiscales impulsadas en 1836. Los productos de los sucesivos intentos hacendarios quedaron consignados en las memorias que los ministros de hacienda, bien que mal, elaboraron para dar cuenta de su labor. De estas memorias obtuvimos los montos de las recaudaciones para comparar los rendimientos de las contribuciones impuestas en junio y julio de 1836 con los montos tradicionales de impuestos indirectos como alcabalas y comisos, lo que nos permitirá apreciar el impacto de las nuevas contribuciones en el total de la masa recaudada, ya que lo más avanzado de la fiscalidad se ensayaba en la aplicación de contribuciones directas.

La segunda parte la iniciamos con el capítulo seis en el que pretendemos explicar la necesidad de la nueva administración para concluir una asignatura pendiente: la reforma hacendaria. A pesar de que se habían despachado algunos

asuntos como la sanción de la nueva constitución y la creación de una nueva institucionalidad, las cámaras no habían logrado terminar con la reorganización hacendaria y por lo tanto no se había logrado la tan ansiada consolidación del sistema fiscal y otros aspectos inherentes como la reorganización de los tribunales de revisión de cuentas, el fortalecimiento de la presencia del gobierno central en los departamentos, el incremento de la presión sobre ellos al reestructurar las oficinas, las administraciones locales y en fin, ejercer un control más vertical sobre la administración y los recursos.

En el capítulo siete abordamos los problemas financieros del Estado. A pesar de los intentos de reorganización hacendaria el gobierno seguía teniendo un creciente déficit debido al incremento de los gastos militares. En este capítulo se revisa cómo la administración de Bustamante echó mano de otras formas de crédito y de financiamiento. La creación del Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre en enero de 1837 tuvo como objetivo solucionar el problema de moneda de cobre que circulaba en exceso propiciado por una escandalosa falsificación, aunque terminó convirtiéndose en operador financiero del gobierno en la negociación de los préstamos con los dueños del dinero, además que él mismo se haría cargo de funciones recaudatorias. Con el Banco se pensaba sanear las finanzas del Estado agilizando préstamos y buscando allegarse fondos de donde los hubiera ante la inexistencia de un mercado de dinero, aunque esta tarea probó ser mucho más difícil de lo que habían imaginado los promotores de este importante pero efímero banco.

A un año del inicio del mandato de Bustamante, se continuó la discusión de la reforma hacendaria. En el capítulo ocho analizaremos dos aspectos relevantes: el primero, la vuelta a la aplicación de impuestos directos que se habían derogado y el segundo, el fomento del cobro de impuestos indirectos a través del arreglo de las aduanas, con el único fin de crear nuevo aranceles para que con sus productos se pudieran pagar los préstamos que por adelantado se habían solicitado, lo que llevaría a la administración a depender casi exclusivamente de las entradas aduanales y que, al presentarse imponderables como el bloqueo francés, se agravaría la situación financiera del país.

En el capítulo nueve me interesa destacar tres aspectos que me permitirán entender los vaivenes políticos y hacendarios del régimen de Bustamante para intentar concluir la tan ansiada reforma fiscal. En primer lugar, se analiza el papel del nuevo congreso en las discusiones sobre propuestas de organización administrativa y hacendaria; después centramos la atención en la creación de un nuevo paquete fiscal en marzo de 1841 que será el más acabado hasta entonces. En tercer lugar explicamos la creciente oposición al pago de impuestos que se radicalizaría y terminaría por generar una crisis político-militar que culminaría con un golpe de Estado y el derrocamiento de Bustamante.

En el capítulo diez y último se analizan la recaudación fiscal durante el gobierno de Bustamante hasta 1841. Se estudian los montos recaudados por contribuciones indirectas y directas así como el impacto en la recaudación de los vaivenes entre contribuciones ordinarias y extraordinarias que imposibilitaron la continuidad de un régimen fiscal. Finalmente se consideran las dificultades para recaudar la miscelánea fiscal de 1838 y el paquete de marzo de 1841, ambas propuestas fiscales de la administración Bustamante que consideramos no tuvieron suficiente tiempo para consolidarse y rendir los frutos que se esperaban de ellas. Se cierra el capítulo con unas reflexiones finales sobre los logros y los fallos de este primer periodo del centralismo en México.

Azcapotzalco, D.F. noviembre de 2008.

## PRIMERA PARTE

### LOS PRIMEROS GOBIERNOS CENTRALISTAS INTERINOS Y EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

#### I. EL NUEVO CONGRESO CONSTITUCIONAL. EN BUSCA DE UNA REORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

¡El CENTRALISMO!... he aquí el sistema que quiere dar á los mexicanos. ¡La DICTADURA PERPETUA!... <sup>22</sup>

*Diario del Gobierno, 21 de septiembre de 1835, núm.144*

El nuevo congreso constituyente instalado en 1835 respondía a un nuevo pacto político-militar cuyo objetivo consistía en reordenar la vida pública del país, incluyendo de manera especial los aspectos financieros y hacendarios. En este sentido, puede argumentarse que la intención de los dirigentes conservadores era crear un nuevo pacto fiscal entre el gobierno central y las regiones. El carácter de las nuevas personalidades políticas y el grueso de los representantes elegidos tenían por característica principal una filiación “antirreformista”, que estaba a favor de la derogación de las reformas que habían realizado los congresistas durante la llamada administración Farías (1° de abril de 1833 al 24 de abril de 1834) y eventualmente, pretenderían el cambio constitucional y una nueva administración que tendía por oposición al federalismo a ser más centralizada. <sup>23</sup>

Para el análisis de este periodo de transición, hemos considerado importante retomar algunas de las cuestiones que ya han sido tocadas por algunos investigadores, en especial, las ideas vertidas sobre las consecuencias fiscales y financieras que provocaron el cambio de régimen político. <sup>24</sup> Es necesario plantear para los objetivos de este trabajo, qué entendían los nuevos

---

<sup>22</sup> Manifestación de los texanos en oposición al gobierno general cuando buscaban su independencia.

<sup>23</sup> Véase Sordo, 1993, para una visión muy completa sobre el Sexto Congreso Constitucional. Para los orígenes del centralismo, Vázquez, 1989. Otra aproximación sobre origen del régimen centralista se encuentra en mi tesis de licenciatura. Torres Medina, 1990.

<sup>24</sup> Sordo, 1993; Vázquez, 1998; Carmagnani, 1998; Sánchez, 2001.

congresistas por reformar u ordenar la Hacienda Pública y cómo fueron basando esta reorganización en el cambio administrativo-territorial.

El papel del nuevo congreso fue fundamental para el cambio de régimen y para las modificaciones constitucionales e institucionales posteriores. Estamos en una época en que se intentó crear un sistema parlamentarista en el que las cámaras unidas tenían un peso importante y retomaban las ideas de la Constitución de Cádiz. Para los nuevos congresistas era prioritario reformar sustancialmente la Constitución de 1824 y buscar una mejor administración tendiente a solucionar los problemas financieros del Estado y reconstruir en la medida de lo posible la eficiencia de la hacienda que se suponía había existido durante el periodo colonial. Pero cabe preguntar: ¿El nuevo sistema fiscal centralista aspiraba a semejarse al sistema colonial? Parece que esa era la idea aunque sólo en el sentido de la eficiencia que se le suponía al sistema fiscal colonial, pero sin la intención de mantener prácticas asociadas a un antiguo régimen.<sup>25</sup>

Independientemente de esta apreciación, la finalidad de reorganizar la Hacienda pública y el sistema fiscal representó un reto que había que superar de manera imperiosa. Intentaremos explicar cómo mediante una incesante labor legislativa, se introdujeron algunas modificaciones en la administración, en la hacienda pública y en la práctica fiscal, así como las consecuencias fiscales y financieras que provocaron el cambio del federalismo al centralismo. Ello se contrapone, en cierto sentido, con la idea común de que el desorden y la incompetencia reinaban en el legislativo y en el gobierno de este periodo de transición. Contrariamente pensamos que se tenía una noción clara de los puntos problemáticos y un diagnóstico para solucionar la situación fiscal deficitaria, pero lo que faltaba era un nuevo orden constitucional. Esto lo sustentamos en las numerosas discusiones parlamentarias y en la copiosa legislación elaborada para reorganizar la hacienda pública y construir una soberanía fiscal cuyo objetivo

---

<sup>25</sup> Contrariamente a la idea que tenían los centralistas, durante los últimos años del periodo colonial y durante la guerra de independencia la fiscalidad colonial mostraba signos de fragmentación y un aparato fiscal deteriorado como lo han analizado Te Paske, Marichal y Jáuregui. El problema era que se tenía una idea contraria y que consistía en ver a la administración colonial con un esplendor que estaba lejos de ser cierto. Véase. Jáuregui, 1999.

fundamental era dotar a la administración general recursos suficientes que se habían perdido desde la época colonial y durante los gobiernos federalistas.

Una pregunta inicial que planteamos es si hubo alguna diferencia en las prácticas de los congresistas con filiación centralista para allegarse fondos con respecto a la administración federalista. Puede afirmarse que ante las urgencias del gasto, ambas administraciones se comportaron de manera similar, poniendo en práctica nuevos métodos de recaudación como las contribuciones directas, continuando con prácticas de endeudamiento cada vez más fuertes, echando mano de los bienes nacionalizados al clero y enajenando propiedades y bienes del Estado.

Me parece pertinente preguntarnos también cómo se construyó el “pacto centralista” para sostener una legitimidad constitucional, sin la cual no se podría hacer ninguna reorganización administrativa ni hacendaria así como la idea que tenían los representantes de la centralización y que implicaba la propuesta de una nueva manera de sistematizar la hacienda y la recaudación. En el nuevo proyecto hacendario estaban contempladas las contribuciones directas que se intentarían de nuevo bajo este sistema central que parecería que era más adecuado para su aplicación. El congreso se dedicó a legislar sobre el particular y promulgaría sendas leyes sobre contribuciones de este tipo, aunque, como veremos posteriormente, se cuestionaría su practicabilidad y eficiencia.

El nuevo diseño del espacio territorial basado en un sistema departamental, hizo que los representantes elaboraran un sistema hacendario acorde a una centralización más vertical y diseñaron un sistema tributario que permitiera mayor vigilancia de las rentas además que dotara al gobierno central de la capacidad de exigir a las regiones la elaboración de sus cortes de caja y que enviaran a la ciudad de México toda la información sobre capitales, bienes y propiedades.

Pero antes de entrar al análisis sobre el nuevo congreso, es necesario mencionar que el proyecto de una nueva administración y fiscalidad que se

prefiguraban para un nuevo régimen centralista, estaba precedido por una serie de problemas que empezaron en el momento en que la sólida estructura fiscal colonial se vio afectada cuando los elevados gastos de la metrópoli incrementaron una deuda que para 1810 ascendía a treinta millones de pesos.<sup>26</sup> En promedio, por ejemplo, el ingreso por monopolios había bajado de 8 millones en 1785-89 a 318,008 pesos en 1819.<sup>27</sup> De hecho, la estructura fiscal de 1785-1789, trazada por Fonseca y Urrutia y usada subsecuentemente como un modelo por ministros de hacienda republicanos, había entrado en declive en 1808 y difícilmente funcionaba en 1816. Asimismo, la guerra insurgente había afectado seriamente la recolección de impuestos y hubo una caída estrepitosa en la recaudación.

Carlos Marichal afirma que fueron tres factores que causaron el debilitamiento y desintegración del sistema hacendario colonial. El primero fue el extraordinario aumento de los gastos militares. el segundo, la dificultad para reunir nuevos préstamos, circunstancia agravada por la acumulación de deudas y por la suspensión del servicio de las mismas, y el tercer factor fue la tendencia de las tesorerías locales hacia una mayor autonomía fiscal, reflejada en la reducción de la transferencia de fondos de las regiones a la capital.<sup>28</sup> Como consecuencia de la guerra, la regionalización del espacio colonial significó una fragmentación de la estructura de la real hacienda cuyo control pasó a manos de los grupos locales.<sup>29</sup> Desde ese entonces se pudo percibir una gradual pérdida de la soberanía sobre el territorio virreinal y los siguientes regímenes tendrían un gran problema a resolver.

Las administraciones centralistas intentaron legitimarse afianzando lazos de lealtades políticas, condición necesaria para construir una soberanía fiscal que se pensaba perdida desde la época colonial. Sus propuestas no consistían en un simple regreso a los días del virreinato, sino resolver los problemas fiscales que se

---

<sup>26</sup> Marichal, 1999.

<sup>27</sup> Tenenbaum, 1986, pp. 12-13.

<sup>28</sup> Marichal, 2001, p. 41.

<sup>29</sup> Jáuregui y Serrano, 1998b, citado por Rhi Sausi, 1998, p 28.

habían heredado desde la independencia y conformar una fiscalidad con nuevos y modernos métodos, tal y como lo demandaban los tiempos.<sup>30</sup> En este sentido los nuevos congresistas mirarían a la Constitución de Cádiz como una fuente de reorganización política y hacendaria. De alguna manera podemos considerar que la experiencia gaditana será una de las guías fundamentales para organizar el centralismo de facto que se estaba planteando en 1835, aunque también eran importantes otros modelos fiscales y administrativos, como el francés.

No obstante, también es cierto que a los congresistas les atraía fuertemente la idea de volver a plantear proyectos de una centralización fiscal similares a los llevados a cabo por el visitador Gálvez bajo el pensamiento ilustrado de racionalización administrativa y fiscal.<sup>31</sup> Para ellos, no existía contradicción entre ese deseo y algunos de los objetivos determinantes en la formación del Estado Mexicano independiente que consistió en la consolidación de un sistema de contribuciones formalmente basado en la universalidad e igualdad. Desde la sanción de la Constitución de Cádiz, los principios liberales en la fijación de tasas y representación tenderían a construir los cimientos de un Estado moderno. La constitución de 1812 incorporó en su articulado los principios doctrinales de la nueva fiscalidad que sería: universal, proporcional a la riqueza y de carácter directo. Hay en la de Cádiz dos reformas importantes: la declaración de la igualdad ante el impuesto y la eliminación de las rentas provinciales que abrió la posibilidad del establecimiento de las contribuciones directas.<sup>32</sup> En el Antiguo Régimen existía un estado de excepción en cuanto al cobro de impuesto, es decir privilegios fiscales. De hecho, una de las principales características de la fiscalidad colonial era su falta de equidad. Los impuestos se aplicaban de manera igualitaria,

---

<sup>30</sup> Carlos Marichal ya había llamado la atención para considerar la importancia de la soberanía en el análisis fiscal, puntualmente afirmaba que “deben valorarse con atención las tesis de aquellos investigadores que han subrayado la necesidad de vincular soberanía fiscal y territorial como elementos claves para entender los procesos políticos experimentados durante el siglo XIX”. Marichal, 1994, p. 103. Para los autores de la época como Carlos María de Bustamante, la continuidad de las prácticas fiscales coloniales no significaba un atraso, sino andar por un camino seguro y de ninguna manera significaba un retroceso. Al respecto escribió de manera enjundiosa: “Desengañémonos, amigo, si queremos progreso volvamos al retroceso en cuanto a hacienda [...] ¡Qué insensatez! ¡Buscar la felicidad pública por un medio desconocido, abandonando el camino seguro y trillado! ¡abandonar lo cierto por lo dudoso! ¡vah, esto apenas se hace creíble!”. Bustamante, 1985, vol. 8, p. 92.

<sup>31</sup> Para profundizar en estos esfuerzos centralizadores de la fiscalidad, véase Jáuregui, 1999.

<sup>32</sup> Jáuregui, 2001, p. 85.

pero no proporcional,<sup>33</sup> En ese sentido la principal diferencia de los impuestos coloniales con los posteriores establecidos en el siglo XIX era el nivel de proporcionalidad en su aplicación.

La herencia centralizadora de Cádiz sería retomada por el congreso de 1835, unitario y unicameral, en el armado del paquete fiscal de junio y julio de 1836 en el que: “La realización de una contribución directa y proporcional requiere identificar al sujeto pasivo y fijar no ya el producto sino la renta obtenida en esa determinada actividad para aplicarle la cuota exigida a todos los contribuyentes...”.<sup>34</sup> Además, la Constitución de Cádiz había incidido en los puntos más necesitados de reforma: el sistema fiscal y el arreglo de la deuda, aspectos recurrentes a lo largo del siglo y que en los años que nos competen fueron piedras de toque para intentar un saneamiento general de la economía.

En el Antiguo Régimen existía un estado de excepción en cuanto al cobro de impuesto, es decir, los *privilegios fiscales* formaban parte del sistema fiscal y del diseño de las figuras fiscales. De hecho, una de las principales características de la fiscalidad colonial era que no hacía consideraciones de equidad.<sup>35</sup> En ese sentido la principal diferencia de los impuestos coloniales con los posteriores establecidos en el siglo XIX era el nivel de proporcionalidad en su aplicación.

La Constitución de 1824 estableció nuevas variantes jurisdiccionales, con un sistema político donde el gobierno general coexistía con los gobiernos estatales autónomos, cada uno con sus respectivos recursos impositivos. Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la imposición de un modelo federalista sobre el viejo sistema de gobierno colonial español, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, si bien matizado por cierta flexibilidad respecto a la distribución de los fondos entre las tesorerías regionales.<sup>36</sup> El decreto del 21 de septiembre de 1824 fue el primero

---

<sup>33</sup> En el pago del tributo colonial se advertía esta condición ya que los indígenas lo pagaban por cabeza y no “conforme a las haciendas [... pues] no parece justo que tribute tanto el que no tiene hacienda como el que la tiene crecida. Miranda, *Tributo*, 1980, pp. 148-152, 165-168.

<sup>34</sup> Artola, 1986, p. 21.

<sup>35</sup> En el pago del tributo colonial se advertía esta condición ya que los indígenas lo pagaban por cabeza y no “conforme a las haciendas [... pues] no parece justo que tribute tanto el que no tiene hacienda como el que la tiene crecida. Miranda, *Tributo*, 1980, pp. 148-152, 165-168.

<sup>36</sup> Citado por Rhi Sausi, 1998, p 28.

que reformó de manera radical la administración fiscal mexicana heredada del periodo colonial. Se crearon 21 comisarías generales, que fueron las oficinas de la hacienda federal en los estados de la república. Dos meses después, mediante el decreto del 16 de noviembre, se modificaron las oficinas del ministerio de Hacienda. Con esta ley se declararon inexistentes todas las viejas oficinas de la Real Hacienda novohispana, tales como las direcciones generales y contadurías.

El gobierno federal no siempre pudo asumir el papel de árbitro que había desempeñado el gobierno español y dio concesiones a las regiones. En ese sentido el federalismo fue inhábil para sortear sus dos funciones sustantivas: “el control del territorio virtual heredado de la Nueva España, el fiscal y el del orden y defensa”.<sup>37</sup> La crisis política de la república federalista a fines de los años veinte, aunada a la expulsión de españoles y al temor de los excesos radicales, hizo que se buscaran soluciones prontas para salvar al régimen. Las necesidades presupuestales ascendían a 17 millones, los egresos a 10 y tan sólo el Ministerio de Guerra y Marina absorbía 15 millones.<sup>38</sup> Pronunciamientos militares como el de Campeche del 6 de noviembre de 1829 intentaron proteger las leyes y el orden imponiendo en el poder a “hombres de bien” como Anastasio Bustamante y Lucas Alamán.<sup>39</sup> Con esto se inició un periodo conocido como “Administración Alamán” a la que se le acusó de establecer un centralismo *de facto*, aunque se mantuvo cercano a la constitución vigente y sólo se hicieron algunos cambios administrativos.

La disputa político-militar se agravó a principios de 1832 con la formación de tres posiciones beligerantes que propició una guerra civil. La revolución terminó cuando Bustamante fue obligado a suscribir los Convenios de Zavaleta, además que se fijaba un calendario para las próximas elecciones y el “olvido” y ascensos para militares. Los “hombres de bien” tuvieron que aceptar como candidato a Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías como vicepresidente.

---

<sup>37</sup> Vázquez, 1993 p.17

<sup>38</sup> A fines del gobierno de Victoria las únicas entradas productivas eran los impuestos de importación, que en 1827 ascendieron a 7 millones, 828 mil pesos, pero que la año siguiente bajaron a 5 millones y medio de pesos, baja debida al impacto que en el comercio tuvo la expulsión de españoles. Mejía, 1982, p. 142.

<sup>39</sup> Vázquez, 1989, pp. 213-214.

La contienda política durante la administración de Gómez Farías se radicalizó. Algunos opositores sostenían que lo que buscaba el gobierno era disolver el ejército y arrebatar bienes y privilegios al clero. Los pronunciamientos en su contra no tardaron en manifestarse. El 26 de mayo de 1833 el capitán Ignacio Escalada y el 1 de junio Gabriel Durán en Tlalpan, se pronunciaron bajo el lema de “religión y fueros”. Ambos movimientos locales, no tardaron en tener eco entre los grupos centralistas del ejército. El general Santa Anna se opuso a los movimientos a pesar de que lo declaraban partidario de su causa y se sospechaba que estaba detrás de estas acciones. Como una medida punitiva se emitió un decreto por el que se desterraba a ciudadanos que patrocinaran sublevaciones contra el gobierno y a otros “que se encuentren en el mismo caso”, lo que provocó echarle más leña al fuego. Gómez Farías no fue el autor de la ley, pero si la promovió para deshacerse de sus opositores. Entre los expulsados se encontraban personalidades como Carlos María de Bustamante, Nicolás Bravo y varios clérigos.

El congreso y el vicepresidente ejercían el poder con facultades extraordinarias para hacer frente a la rebelión. A fines de 1833 se habían decretado algunas leyes que afectaban a la Iglesia como el cumplimiento del voto monástico y la abolición de la Universidad y del Colegio de Todos Santos, además que le otorgaba al gobierno la potestad del patronato regio. En el aspecto fiscal, el 22 de octubre de 1833 se expidió la ley que derogaba toda coacción oficial para el pago del diezmo.<sup>40</sup> Con esta ley y con la reducción del contingente de los estados, se afectaron las dos instituciones fundamentales del la República: el clero y el ejército.

El presidente desde su hacienda veracruzana instó a su vicepresidente a establecer una reforma fiscal con la finalidad de acabar con el déficit del erario echando mano incluso de la enajenación de los bienes eclesiásticos, incluidos los estipendios parroquiales, las capellanías, las obras pías, las posesiones de las hermandades, así como las fincas y capitales de las órdenes regulares. Esta determinación coronaba el marco reformistas que desde hacía 10 meses el

---

<sup>40</sup> Mejía, 1982, pp. 187-188.

congreso había diseñado y que el doctor Mora resumía en los siguientes puntos: 1° libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa; 2° abolición de los privilegios del clero y la milicia; 3° supresión de las instituciones monásticas; 4° reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; 5° medidas para hacer cesar y reparar la propiedad territorial; 6° mejora del estado moral de las clases populares; 7° abolición de la pena capital y 8° garantía de la integridad del territorio por la creación de colonias.<sup>41</sup>

El rumor de que se establecería la tolerancia religiosa y el ultimátum para que se cumpliera la ley de ostracismo incrementaron el descontento. A decir de uno de los críticos de la Constitución de 1824, Carlos María de Bustamante, habían sido rotos los principios básicos de tolerancia y el congreso se había extralimitado en sus prerrogativas otorgándole al vicepresidente atribuciones de reformar el pacto social y la constitucionalidad vigente.

Con prácticas que se seguirían con profusión en los gobiernos siguientes la administración de Gómez Farías, necesitada de recursos, había solicitado y obtenido permiso para recaudar 500 mil pesos, cantidad que aumentaría a 1 millón, además que se empezaron a vender los bienes confiscados de los misioneros filipinos. Esto me parece relevante ya que durante el centralismo, a pesar de haber formado un pacto con el clero, el gobierno no dudaría en exigirle préstamos, más o menos forzosos y vender varias propiedades nacionalizadas que le habían pertenecido. Por ejemplo, para esta época se habían transferido al Estado los bienes de los jesuitas y no se daría marcha atrás, además que durante la administración de Bustamante serían fuentes directas de financiamiento. El llamado “plan Zavala”, sobre la expropiación de bienes de manos muertas se analizaba en el congreso junto con otro proyecto que proponía la disminución del número de monasterios y monjes, y otro que establecía que las temporalidades de todos los conventos, monasterios y hermandades de la república quedaran sometidas a los dictados de la ley general de deuda pública.<sup>42</sup>

Desde marzo de 1834 se empezó a evidenciar una fuerte oposición al gobierno de Gómez Farías y a sus medidas con abiertas convocatorias a tomar las

---

<sup>41</sup> Chávez, 1985, pp. 310-311; Costeloe, 1983, pp. 371 y ss.

<sup>42</sup> Véase Costeloe, 1983, pp. 417 y ss.

armas y rescatar a la patria de las “garras de los liberales y demagogos”. Faltaba que se aclarara la postura del presidente quien no tardó en manifestarse en contra de las iniciativas de su vicepresidente y del congreso. El 24 de abril de 1834 Santa Anna reasumió la presidencia. El distanciamiento entre el general y Gómez Farías se debió al uso de las facultades extraordinarias y por las reformas eclesiásticas emprendidas, que el mismo presidente había favorecido argumentando que la religión y la Constitución de 1824 “han sido y serán la brújula de mis operaciones...”.<sup>43</sup>

El 25 de mayo se promulgó el Plan de Cuernavaca cuya idea central era que la “voluntad del pueblo” estaba en “abierta repugnancia” con los decretos de expulsión de personas, sobre las reformas religiosas y que todas las leyes dictadas por el congreso debían de declararse nulas. El plan abría la posibilidad de destituir a los diputados que habían promulgado tales leyes y que no intervinieran “hasta que la nación, representada de nuevo, se reorganice conforme a la Constitución...”. Aunque el plan no establecía la derogación de la Constitución de 1824 ni del cambio de régimen, habría la posibilidad de que se convocara a una nueva representación de la nación. De hecho, este sería el objetivo que posteriormente tendría el nuevo orden: la reorganización del país, la conservación de los principios de la república y del equilibrio político. El plan de Cuernavaca caminó con éxito de manera que su contenido tuvo muchas adhesiones que culminaron con la elección en varios Estados de representantes que conformarían el Sexto Congreso. Las legislaturas locales también eligieron dos senadores por cada Estado.<sup>44</sup> A la par se dieron una serie de adhesiones al plan algunas de las cuales pedían el cambio de sistema y la separación de Gómez Farías del gobierno. La revocación de las principales leyes reformistas y la anulación del destierro de los obispos y de las leyes de proscripción, habían calmado los ánimos populares, lo que fue propicio para que el nuevo congreso iniciara sus sesiones.

---

<sup>43</sup> *Manifiesto*, 1834.

<sup>44</sup> Noriega, 1972, pp. 27 y ss.

*El nuevo congreso unicameral y la reorganización nacional*

El nuevo congreso inició sus sesiones en enero de 1835 con grandes tareas por delante, entre las que estaban el saneamiento de las finanzas públicas y la reorganización de la hacienda pública. El discurso oficial del caudillo defensor de los fueros y privilegios al abrir las sesiones del Congreso General fue esperanzador y jactanciosamente vaticinaba:

Puedo señores anticiparos que la bancarrota del Erario público ha cesado: que auxiliado el Ejecutivo por el heroico sufrimiento de los empleados de la federación, ha podido amortizar grandes sumas de la deuda interior, y se ha cubierto las cargas principales y más urgentes. Recomiendo a vuestra atención este negocio como el más digno de ser preferido, porque sin recursos la máquina social no puede moverse...<sup>45</sup>

Santa Anna marcaba así uno de los problemas a los que se enfrentarían los congresistas: generar un sistema eficiente de créditos para cubrir las necesidades más urgentes, aunque por otro lado, el grueso de los congresistas estaba consciente que era necesario generar un sistema fiscal eficiente que saneara el erario. Entre estas dos tendencias fluctuarían las decisiones del nuevo congreso. Poco después, el general pidió a los representantes le aceptaran su renuncia a la presidencia, pero se lo negaron y sólo se le permitió separarse temporalmente del cargo. Por esta razón se nombró un presidente interino, cargo que recayó en el general Miguel Barragán que fue elegido el 28 de enero de 1835.<sup>46</sup>

El nuevo congreso desconoció formalmente la autoridad del vicepresidente Gómez Farías y se empezó a discutir la reducción de las milicias de los estados, lo que provocó la inmediata oposición de Zacatecas y Coahuila y Texas. Se pensaba que la figura del general Santa Anna sostendría el orden de la república, pero se dudaba de su moralidad, de sus buenos propósitos y se le imputaban apetencias dictatoriales. Para desmentir las maledicencias, él mismo encabezó el ejército que iría contra uno de los reductos federalistas y liberales más fuerte: Zacatecas.

<sup>45</sup> *Hacienda...*, 1951, p. 54.

<sup>46</sup> *Dublán y Lozano*, 1876, t. III, pp. 15 y 16.

El 19 de mayo de 1835 se conoció la derrota de Zacatecas. Al mismo tiempo hubo otro pronunciamiento en Orizaba a favor de que “se varíe el sistema federal... adaptándose otra forma de gobierno más analógica a sus necesidades, exigencias y costumbres, y en la que mejor se garantice la independencia, paz interior y religión católica que profesamos”.<sup>47</sup>

Sin embargo, la postura ambigua de Santa Anna para aceptar una inminente derogación del sistema federal y un cambio de régimen hizo que se buscaran nuevas estrategias. De todos modos el general dejó en el futuro congreso la decisión tratando de darle a la derogación un tinte de legalidad.

Al mismo tiempo que se estaba reorganizando un nuevo régimen político y constitucional, se discutía el saneamiento de las finanzas ya que el incremento del gasto público se estaba convirtiendo en un problema que podría imposibilitar cualquier proyecto de nación. Desde 1833 el gasto del ejército se había incrementado por las constantes sublevaciones y el ministerio de guerra era uno de los que más gastaba.<sup>48</sup> Para recaudar recursos era necesaria una reforma fiscal, aunque se sabía que llevaría tiempo ponerla en marcha. Mientras tanto, en diciembre de 1834, el nuevo congreso le había otorgado al gobierno federal la prerrogativa de intervenir las rentas de los estados, además de contar con las facultades necesarias para hacer efectivo el pago de los contingentes que no se habían efectuado. Con estas medidas, se fue consolidando la posibilidad del cambio de régimen al centralismo como una medida de control vertical sobre los territorios de la república.<sup>49</sup> De hecho, una forma de ejercer más presión sobre el territorio fue el decreto del gobierno de que las tropas podrían confiscar cajas de los estados si el contingente no era pagado.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Vázquez, 1987.

<sup>48</sup> En la memoria para el año fiscal de 1833-1834 se puede apreciar, la desproporción entre los gastos de Guerra y Marina que eran de 10 millones de pesos. *Memoria*, 1835, en *Diario del Gobierno*, 17 de septiembre de 1835, núm. 140, 141, 145, 146, 151, 152 y 154 a 166.

<sup>49</sup> La distinción constitucional que se hiciera en 1824 entre ingresos federales y estatales había conducido al país, a decir de Marcello Carmagnani, a definir implícitamente a la federación como un estado tendencialmente sin territorio. Carmagnani, 1998, p. 140. En el centralismo también se buscó una delimitación clara entre qué rentas pertenecían a los departamentos y cuáles al gobierno central, con la diferencia que el pacto constitucional establecía una obligatoriedad del pago.

<sup>50</sup> Sobre esta contribución véase el artículo reciente de Castañeda, 2001.

La mayoría de los nuevos diputados tenían una clara filiación antifederalista que los hacía idóneos para aprobar al unísono las propuestas de diputados centralistas connotados como Carlos María de Bustamante y Manuel Sánchez de Tagle. Sin embargo, algunos de ellos eran federalistas moderados y otros no tenían un historial que los emparentara con los “hombres de bien”, por lo que fueron rechazados antes de que se abrieran las sesiones del Congreso, previniendo situaciones inconvenientes para los proyectos de reorganización nacional y para que hubiera cierta homogeneidad en las decisiones. La primera víctima de la depuración fue Pedro José Lanuza, el representante chiapaneco, al que no se le aceptaron sus credenciales y por lo tanto se le negó su representatividad. De hecho el rechazo fue un acto puramente político, pues Lanuza tenía un “negro” pasado yorkino. A pesar de esto, la mayoría de los diputados no tuvieron problemas.<sup>51</sup> El diputado Valdés de San Luis Potosí, a quien se le tenía por federalista, para curarse en salud, propuso que se declarara “justo y nacional el Plan de Cuernavaca”, así no dejaba duda de su “pedigrí” político. Estos hombres fueron construyendo “su confianza” en el cambio de sistema, a través de las noticias que llegaban de varios estados apoyando el Plan de Cuernavaca y al nuevo congreso.

Al interior del Congreso, compuesto de 119 representantes, se seguía prontamente la organización de las diversas comisiones que a su vez reorganizarían al país. Se puede percibir, además, que a pesar de su inexperiencia, algunos legisladores ya habían estado en congresos anteriores, orientaron la formación de las comisiones con un verdadero interés por resolver los problemas nacionales. La formación de una *comisión revisora de poderes* tuvo como objetivo principal la comprobación de las facultades concedidas a los representantes por sus Estados y estuvo compuesta por los diputados Sánchez de Tagle, Escoto, Lope y Becerra, además de Carlos María de Bustamante quien la presidía.

---

<sup>51</sup> Bustamante, 2003, 2 de enero de 1835. Michael Costeloe recientemente ha indagado con profundidad sobre el concepto de “hombres de bien” en esta época de desarrollo de prácticas políticas notabiliares. Costeloe, 2000. Para un estudio bastante detallado de la composición de este congreso véase la obra ya citada de Sordo, 1993.

En la sesión del 28 de marzo de 1835 se aprobó el dictamen que declaraba que el congreso tenía la facultad “para hacer cuantas alteraciones crea convenientes”, incluyendo el cambio constitucional. Aunque tal pretensión se enfrentaba al artículo 171 de la Constitución de 1824 que establecía: “jamás podrían reformarse los artículos que establecían la libertad e independencia de la República, su religión, su forma de gobierno y división de los Supremos Poderes de la Federación y los Estados”.<sup>52</sup> Poco después, el congreso decidió examinar los pronunciamientos y actas expedidas para decidir cuál era la voluntad popular. La comisión revisora decidió resolver el problema aparentemente insondable de modificar el artículo 171. Junto con las 275 actas de adhesión al Plan de Cuernavaca,<sup>53</sup> el dictamen estuvo basado en las atribuciones que cada Estado había dado a sus representantes. De veinte Estados, nueve daban la facultad para variar la forma de gobierno; cinco estaban por reformar, pero ajustándose a lo establecido en el artículo 171 y los demás no otorgaban a sus diputados ningún poder específico al respecto.<sup>54</sup>

Estas facultades permitirían ir fraguando la abolición de la constitución federalista y el cambio de régimen, aunque para esos meses no se tenían las cosas fáciles para efectuar cambios tan radicales. La polémica continuó y provocó una intensa discusión en un congreso dividido entre centralistas y federalistas moderados. Sin embargo, el congreso aprobó un acuerdo que establecía que en él residían “por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias, para hacer en la constitución cuantas alteraciones crea conveniente al bien de la misma nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe”.<sup>55</sup>

Para los nuevos congresistas el arreglo y saneamiento de la Hacienda pública eran fundamentales, pero antes de resolverlos había otros muchos aspectos que necesitaban una pronta atención de las recién formadas comisiones. Inmediatamente se pusieron a discutir diversos asuntos como la restitución de canónigos en sus puestos de antes de las reformas de Gómez Farías, la

<sup>52</sup> Tena, 1964; Arrangoiz, 1968, p. 369.

<sup>53</sup> Para un análisis de estas actas véase Vázquez, 1989, p. 226 y ss. Aunque el dictamen de la comisión no sólo se basó en estos documentos sino también en las representaciones que cada diputado de los estados llevaba al seno del congreso.

<sup>54</sup> Sordo, 1993, pp. 163-164.

<sup>55</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 43.

derogación de algunas leyes “que abiertamente ha repugnado la nación” y afectaban los intereses del clero, de las clases aforadas y de políticos opositores a las reformas, tales como la de curatos, la de “ostracismo” del 23 de junio de 1833; la del ejército y la de creación de fondos para la instrucción pública. “Estos puntos -decía un periódico de la época- en nuestro juicio reclaman se despachen de absoluta preferencia.”<sup>56</sup>

Aparte de estos menesteres, el nuevo congreso tendría la responsabilidad y la obligación de crear una nueva y funcional estructura fiscal; crear finanzas sanas y mantener la estabilidad, aunque estuviera sostenida por un ejército levantisco al que debía mantenerse bien pagado. El régimen centralista tuvo que diseñar un nuevo sistema con el cual satisfacer sus necesidades, pero creando consensos y sin sacrificar su precaria legitimidad. En el diseño del sistema tributario se buscaría no socavar demasiado a los fueros y privilegios de las corporaciones y comunidades, sin embargo se trataría de imponer contribuciones más proporcionales evitando las exenciones fiscales.

Después de 11 años de federalismo, al que se le achacaba el incumplimiento, entre otras cosas, del saneamiento de las finanzas públicas, había entre los representantes un ánimo de cambio. Lo cierto era que los intentos por arreglar la Hacienda pública no habían logrado la solvencia financiera, dada la falta de potestad hacendaria, cuyas atribuciones y facultades habían quedado disminuidas y diluidas en las autoridades locales que habían limitado su control. La hacienda pública había perdido su uniformidad y su control sobre los recursos en el proceso de federalización de las rentas. Las rentas del gobierno federal habían quedado reducidas prácticamente sólo a los ingresos por el comercio exterior. Los intentos del congreso centralista y del ministro de hacienda para remontar la debilidad y desintegración del régimen fiscal, iban encaminados a conformar un poder emergente basado en un pacto entre el gobierno y los centros de poder regionales ¿Pero esto era suficiente? Era sabido que la legitimidad política no podría sostenerse tan sólo por el reconocimiento de “un pacto

---

<sup>56</sup> *El Sol*, 11 de febrero de 1835, núm. 11.

centralista". Quedaba la duda de cómo se iba a sostener y a consolidar esa legitimidad.

Un hecho fundamental para resolver el problema de reorganización constitucional era solucionar el problema administrativo y hacendario. La pugna política en el congreso tenía que dar pie a un análisis de la situación económica del país y construir una soberanía fiscal en la que los estados estuvieran más comprometidos con la subvención al gobierno central. Esta era una condición necesaria para alcanzar la legitimidad y la consolidación del régimen. La experiencia había demostrado que un gobierno débil era un gobierno sin rentas y sin capacidad de cobro, máxime que los problemas del momento apuraban a los legisladores a dar respuesta inmediata a la forma en cómo se debían elevar los ingresos para el pago de la burocracia, para la milicia y para el pago de la deuda pública interna y externa, ya no digamos para fomentar el crecimiento económico que resultaría excesivo para un gobierno que trataba de resolver lo más urgente.

Un aspecto fundamental que tenía que ver con la reorganización administrativa fue el cambio de estados a departamentos. En este momento estaban pendientes varios problemas relacionados con la administración estatal. De hecho, el gobierno general prácticamente no interfería en los asuntos internos de los estados para manejar su sistema de impuestos. En materia fiscal el gobierno nacional no podía crear nuevos impuestos ni recaudarlos al interior de los estados sin el apoyo de los gobiernos de cada territorio. Incluso como proponía la Legislatura del Estado de México, una mayoría simple de diputados estatales podía declarar anticonstitucional cualquier nueva contribución, aún cuando la hubiera aprobado el Congreso nacional.<sup>57</sup> Esta situación fue revertida cuando el congreso autorizó al gobierno para tomar las rentas de los estados que le correspondieran, así como mejorar y fortalecer el contingente, que cada era más difícil de cobrar.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Serrano, 2002, t. I, p. 103; Macune, 1978, pp. 73 y ss.

<sup>58</sup> El 11 de febrero de 1832 fue cambiado por el 30% de la recolección de ingresos que llegó a ser en los siguientes años de 624, 969 pesos, siendo que en 1823 los estados habían enviado más de 3 millones de pesos. El sistema en definitiva, necesitaba una reforma. Tenenbaum, 1986, p.47. Castañeda comprueba que el monto que se esperaba recaudar nunca fue lo suficiente para cubrir las necesidades del erario y cuya recaudación fue empeorando paulatinamente, véase Castañeda, 2001.

El 4 de marzo de 1835 el gobierno había decretado que sólo se cobraría un 25% de los adeudos de los estados. El gobierno daba facilidades para el pago si lo hacían en efectivo, si era en créditos que cubrieran vales de alcance de sueldos de los empleados civiles y en obra pública. La administración centralista *de facto* trataba de negociar de alguna manera con los estados y trataba de hacer el adeudo menos gravoso.<sup>59</sup> La negativa de algunos estados a contribuir a los gastos de la federación constituía un problema grave. El congreso estaba consciente que se debería de fortalecer el control sobre los territorios y ejercer una soberanía fiscal que se había deteriorado. La nueva administración permitiría al gobierno disponer de las rentas departamentales al reglamentar más claramente cuáles le pertenecían y cuáles pertenecían al gobierno central. Por lo tanto, los cambios incidirían en la modificación de la ley de clasificación de rentas del 4 de agosto de 1824 entre el Gobierno nacional y los estados que a la postre, había dejado a ambos sin suficientes fondos para operar.<sup>60</sup> Al percatarse de esta situación los congresistas votaron porque los gobiernos de los estados tuvieran una administración menos onerosa. El nuevo sistema central trató de reducir la burocracia y terminar con la duplicidad de funciones. En ese sentido las recién creadas juntas departamentales resultaban menos dispendiosas ya que tomaron las riendas de la administración y de la recaudación que hasta entonces había sido desempeñada por las comisarías generales.<sup>61</sup>

Por otra parte, un aspecto relevante en la nueva relación departamentos-gobierno central fue la discusión sobre las prerrogativas de los otrora estados. Durante la república federal fue importante la definición de las atribuciones fiscales de los estados y del gobierno. La definición de la forma de gobierno que tendría la nueva república requería que se repartieran las rentas entre los estados y la

---

<sup>59</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 28-29; *Diario del Gobierno*, 21 de enero de 1836, núm. 269 y Castañeda, 2001, p. 148. Este autor dice que la medida era un esfuerzo por preservar un federalismo fiscal, pero consideramos que era por no violentar los pactos políticos con las regiones y cuando todavía no se consolidaba una idea centralista ni se tenía la fuerza para poder ejercer una más fuerte presión fiscal.

Faltaría por indagar por qué las administraciones centralistas decretaron la desaparición del contingente, aspecto que no aclara Castañeda y que me parece se debió a la necesidad de consolidar un nuevo pacto ya que el contingente resultaba muy oneroso e impopular para los gobiernos locales.

<sup>60</sup> Para más detalle del impacto de esta ley, véase Jáuregui, 2002, t. I, p. 65 y ss.

<sup>61</sup> Macune, 1978, p.128.

federación. Los congresistas fueron especialmente cuidadosos en deslindar claramente estas atribuciones. Sin esa repartición de los recursos públicos no podía haber federalismo, aunque esa disposición afectó al gobierno federal, al dejarles a los estados lo sustantivo de la recaudación. En el cuadro 1.1 podemos ver la división de atribuciones recaudatorias:

Al Gobierno General se le asignaron los ingresos del comercio exterior, los ingresos a la producción y venta del tabaco en rama, no así los productos de la venta de cigarros, los productos de la lotería, las salinas y la acuñación de moneda. Ciertamente estos ramos eran muy importantes, pero no eran suficientes. La nueva estructura fiscal determinó el hecho de que la federación debería sólo de disponer de las aduanas marítimas, lo que conllevó a que casi todo su ingreso dependía de los ingresos de las aduanas marítimas, que como se sabe, eran muy aleatorios y poco regulares. Esto hizo muy difícil el cálculo de los ingresos a la hora de planear un adecuado presupuesto y tener control sobre el gasto público.

**CUADRO 1.1**

<b>Rentas de los estados</b>	<b>Rentas de la Federación</b>
Alcabalas Derechos sobre la producción minera Papel sellado Venta de cigarros y puros Derechos del pulque Contribución directa Dos novenos del diezmo eclesiástico	Derechos de aduanas (importación y exportación) Producción y venta del tabaco en rama Cobro por amonedación de plata Monopolio de la sal Correos Lotería Producto de la venta o arrendamiento de los bienes de la nación

A los estados se les concedieron los ingresos por la manufactura y venta de cigarros y puros, alcabalas y papel sellado, entre otros. El diputado Bustamante criticaba que se supusiera que los estados harían un mejor trabajo en la recaudación de impuestos. La historia, incluyendo la “experiencia de George Washington”, convenció a Bustamante y a otros congresistas de que un sistema basado en tal creencia era el error más grave que se pudiera cometer, “porque los estados pondrían poco interés en recaudar y remitir los fondos que no eran para su propio uso”. El diputado por Oaxaca señaló la triste y reciente experiencia con los impuestos directos recaudados por los pueblos y las diputaciones provinciales. La única forma en que se podían generar más recursos para el centro era hacer del gobierno nacional el contralor y regulador de los impuestos de la misma manera que un “padre manejaría una propiedad”.<sup>62</sup>

La composición de un nuevo pacto centralista no sólo estaría basada en la sujeción de los departamentos a un poder central, sino en la intervención casi directa de los recursos de las regiones, es decir, se intentaría construir una *soberanía fiscal* del gobierno general sobre los territorios en que se había ido perdiendo y era casi inexistente. Una de las vías para lograr esa soberanía fue ejercer más presión sobre los estados aplicando el punto del contingente que estipulaba que en caso de incumplimiento del pago por parte de algún estado, el gobierno general podía intervenir directamente sus oficinas de rentas.<sup>63</sup> Aunque los gobiernos centralistas nunca ejercieron esta prerrogativa, si llegaron a quedarse con la mitad de los ingresos totales de los nuevos departamentos.<sup>64</sup>

El 16 de julio de 1835 las cámaras iniciaron un segundo periodo de sesiones, el presidente Barragán les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes y representaciones que habían enviado los pueblos para el cambio del sistema federalista. Una comisión examinó las manifestaciones y se reafirmó su carácter constituyente ya que así se facilitarían el cambio constitucional y por lo tanto del régimen político y administrativo.

---

<sup>62</sup> Macune, 1978, p. 79.

<sup>63</sup> Castañeda, 2001, p. 142-144.

<sup>64</sup> Arrillaga, 1836, pp. 100-101 El 6 de septiembre de 1836 se dio la orden a los tesoreros de los departamentos para que enviaran la mitad de sus rentas “que corresponden al supremo gobierno” de acuerdo a lo dispuesto por el presidente interino.

Cuando el congreso inició sus sesiones extraordinarias el 19 de julio, la tendencia era clara: tocaría a los representantes decir cuál era la voluntad nacional. Con base en las manifestaciones enviadas sobre el cambio en la forma de gobierno, una comisión compuesta por Tagle, Valentín y Anzorena, presentó su dictamen en el que se establecían tres cuestiones básicas:

- a) se cambiaría el actual sistema de gobierno
- b) el cambio lo haría el congreso fungiendo como constituyente y
- c) las cámaras se reunirían en una sola.

Tras arduas discusiones, el dictamen se cristalizó en un decreto que evidenciaba la crítica que los representantes hacían al sistema federal al que acusaban de haber sumido al país en una crisis de once años, de que los estados se habían tomado falsas atribuciones cayendo en el dispendio, resistiendo la autoridad central y considerarse naciones independientes como Zacatecas.<sup>65</sup>

Durante agosto y septiembre de 1835 se votaron los puntos del dictamen. El 9 de septiembre el gobierno los sancionó con la promulgación de una ley cuyo primer artículo manifestaba que: “El congreso general se declara investido por la Nación de amplias facultades aun para variar la forma de Gobierno y constituirla de nuevo”. También se sancionaba que las cámaras se mantendrían unidas en una.

<sup>66</sup> La herencia de Cádiz del unicameratismo se concretizaba en el nuevo proyecto de gobierno en el que se le otorgaba mayor preponderancia al legislativo. De esta manera se legitimó la potestad del congreso para efectuar los cambios y modificaciones que considerara necesarias para la república.

El 12 de septiembre las dos cámaras se reunieron en una, en lo que la oposición llamó sarcásticamente “el matrimonio de las cámaras”. El congreso convertido en constituyente no tuvo oposición alguna. Santa Anna había dado su aprobación y se retiró a su hacienda Manga de Clavo. El gobierno había quedado conformado por “hombres de bien” y algunos santanistas connotados, aunque el nuevo congreso constituyente se distanció del general para tener más campo de acción, situación que provocó un *tour de force* entre los representantes y los demás poderes. Al igual que había sucedido con congresos anteriores, el caudillo y

<sup>65</sup> Colección Lafragua (LAF) *Dictamen...*, 1835.

<sup>66</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 71.

el ala militarista tratarían de nulificar algunos acuerdos e iniciativas de ley del congreso centralista y ejercerían una fuerte presión sobre las votaciones en particular a la hora de legislar sobre las formas de financiamiento vía préstamos extraordinarios. La intención de Santa Anna era controlar el congreso y determinar la forma en que se llevarían las finanzas, pero al fin de cuentas, durante el primer centralismo, la figura del general presidente estuvo acotada por un legislativo fuerte y con cierta autonomía que mantuvo la potestad en la toma de decisiones sobre propuestas de leyes en materia de hacienda pública, administración y deuda.

El congreso empezó sus labores con la formación de comisiones que tenían que atender la gran cantidad de pendientes que se necesitaban despachar con urgencia. Una de las comisiones más importantes fue la de *reorganización*, formada por los diputados Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle.<sup>67</sup> A esta comisión le tocó el difícil papel de elaborar las bases en las que sustentaría los cambios constitucionales y de régimen. También se formaron las comisiones de *hacienda* que quedaron conformadas por los diputados Couto, Berruecos y Viya y Cosío, y en la cámara de senadores por Bocanegra, Viena y Cumplido.<sup>68</sup> Ambas comisiones tenían también la difícil tarea de echar andar los proyectos de reforma y reorganización del ramo. A petición de algunos diputados se formó la 2ª comisión de Hacienda que estuvo integrada por los diputados Chico, Ruiz y Paulín.<sup>69</sup> Los intentos por reformar la hacienda pública que durante once años de federalismo –se afirmaba por los detractores de este sistema– no había logrado crear un superávit o ni tan siquiera había logrado mantener un equilibrio entre los ingresos y los egresos, fueron la preocupación principal de estos diputados que cómo veremos, trabajarían duramente para sacar adelante todos los proyectos de

---

<sup>67</sup> Valentín (1779-1843) era eclesiástico y diputado por Puebla; Anzorena era abogado y diputado por Michoacán de filiación centralista; Cuevas (¿ -1863) era abogado, senador por México; Pacheco Leal era abogado y senador por Jalisco de filiación santanista y Sánchez de Tagle (1782-1847) era literato y diputado por Michoacán de filiación centralista. Véase, Sordo, 1993, p. 425 y ss.

<sup>68</sup> Arrangoiz da en su obra escuetamente su opinión sobre las cámaras: "Renovado Constitucionalmente el Congreso se compuso de gentes de orden". Véase, Arrangoiz, 1968, p. 367; *La Lima de Vulcano*, 7 de febrero de 1835, núm. 17.

<sup>69</sup> Bustamante, 2003, 14 y 15 de septiembre de 1835.

ley relativos a la hacienda, desde una visión liberal en la que la nivelación entre ingresos y egresos era signo fundamental de la prosperidad de la nación y un signo del buen manejo de la administración.

El 17 de septiembre de 1835 se presentó en las cámaras “matrimoniadas” un *Proyecto de Constitución* elaborado por el diputado Mariano Michelena que establecía con relación a la materia que nos compete que “los diputados podrán iniciar en lo perteneciente a los impuestos y en todas las demás materias... que pasarán a comisiones para determinar si se ha de dar cuenta en las cámaras” (artículo 34). El artículo 39 excluía a los presidentes, tanto titular como interino, su participación en las decisiones sobre leyes de impuestos ya que se estipulaba que su aprobación no necesitaba la sanción del Ejecutivo. El proyecto acotaba las facultades del general jalapeño, que no tardaría en manifestarse en contra del congreso y de leyes como esta que le restringían el manejo discrecional de los dineros cuya aprobación en recaudación y gasto eran potestad del congreso. Esta situación abría la posibilidad de que surgieran conflictos entre el ejecutivo y el legislativo en una época en que el poder pretoriano determinaba cambios constitucionales y de gran discrecional en el manejo del Estado y de sus recursos.<sup>70</sup> Valga un ejemplo sobre la discrecionalidad en el manejo de los caudales públicos del general Santa Anna, cuando nombró al “honrado” Mariano Blasco ministro de hacienda. Blasco entró en funciones el 1° de enero de 1835 y se estrenó dándole al general presidente cien mil pesos en efectivo que había sacado de la Tesorería el 13 de abril de 1835 cuando partió con las tropas para “poner de rodillas” a los federalistas zacatecanos. De esta manera las cajas, como lo habían sido frecuentemente, tendrían casi como único objetivo pagar los gastos del ejército y así seguirían durante el primer centralismo.<sup>71</sup>

El proyecto de Michelena no pasó y la comisión respectiva presentó otros dos el 24 y 25 de septiembre. El primero se intitulaba *Bases para la nueva constitución* y estaba “encaminado a centralizar el gobierno”. Constaba de cinco artículos y daba una organización provisional para el gobierno interno de los estados, cuyas legislaturas desaparecerían no sin antes nombrar una junta

<sup>70</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de septiembre de 1835, núm. 147.

<sup>71</sup> Bustamante, 2003, 13 de abril de 1835.

departamental, compuesta por cinco individuos, y dejaba a los gobernadores, jueces, tribunales y empleados.<sup>72</sup>

El segundo proyecto era todavía más trascendente. Intitulado *Bases de Reorganización de la Nación Mexicana*, constaba de 14 artículos que determinaban el carácter de la república como soberana e independiente; protectora de la religión católica sin tolerancia de ninguna otra; con principios sobre los derechos de los ciudadanos y de los extranjeros y cuyo sistema de gobierno sería el republicano, representativo y popular. El proyecto mantenía la división de poderes y establecía además un árbitro para que ninguno de éstos se impusiera sobre los demás. Asimismo, establecía la división del territorio en departamentos, en los cuales habría un gobernador nombrado por el supremo poder ejecutivo y juntas departamentales nombradas popularmente.<sup>73</sup>

Aunque todavía el régimen no se habían declarado abiertamente centralista, estas bases en su artículo 8° “establecían que el territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional”. Los encargados de los departamentos serían los gobernadores que estarían sujetos al ejecutivo y por juntas departamentales cuyos miembros serían consejeros del gobernador, tendrían “facultades económico-municipales, electorales y legislativas”, es decir que podían promulgar leyes y serían elegidas “popularmente”.<sup>74</sup> En el último artículo se decía que: “Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón: organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.”<sup>75</sup> Por un lado los representantes trataban de imponer una normatividad en la que las leyes sobre administración y hacienda se cumplieran y rindieran los efectos que se esperaban y por otra, pensaban que centralizando la administración de los departamentos cuya última figura sería el presidente de la república, tendería a crear un equilibrio que beneficiase en última instancia a la recaudación. Como veremos posteriormente, este equilibrio no tardó

<sup>72</sup> LAF. *Proyectos...* 1835.

<sup>73</sup> LAF. *Proyectos...* 1835.

<sup>74</sup> LAF. *Proyectos...* 1835.

<sup>75</sup> *Diario del Gobierno*, 30 de septiembre de 1835, núm. 153.

en romperse cuando las decisiones del ejecutivo se quisieron imponer sobre las del congreso y se quiso abrogar el derecho de legislar sobre hacienda.

Para sancionar este nuevo equilibrio, el 3 de octubre de 1835 se promulgó una ley en la que se declaraba abiertamente que la República tendría un carácter centralista, pero ¿qué significaba esta acepción para la reorganización administrativa y hacendaria? Esta ley, promulgada antes de que entrara en vigor el nuevo orden constitucional, también presentaba los primeros visos de lo que se emprendería: una centralización administrativa y fiscal. El primer artículo era muy claro en el sentido de sujetar a los gobernadores al gobierno central: “Subsistirán los gobernadores que actualmente existen en los estados... pero sujetos para su permanencia, y en el ejercicio de sus atribuciones, al supremo gobierno de la nación”. El artículo 2° establecía que cesarían las funciones de las legislaturas, pero antes deberían de nombrar una junta departamental, compuesta por ahora de cinco individuos para que fungieran como consejo del gobernador.

Ese mismo día se discutió el punto de que no se celebrara la promulgación de la Constitución de 1824, “dándola así por destruida”. El diputado Bustamante, más moderado, pidió que todavía no se declarara nula la constitución hasta que no se tuviera otra “pues siempre se tenían que respetar las constituciones antiguas aunque fueran defectuosas principalmente si aun tenían efectos y partidarios. Antes era la Constitución un libro divino y celestial: Después pasó a ser un papel despreciable y abominable por el pueblo mismo que la había divinizado...”.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Bustamante, 2003, 2 de octubre de 1835.

### *Reorganización administrativa y hacendaria*

Durante el federalismo la organización administrativa hacía que los gobiernos locales detentaran cierto poder en el manejo de las rentas lo que implicaba dos problemas: La definición sobre que rentas pertenecían al gobierno federal y cuáles a los gobiernos estatales y cómo se debía administrar tales rentas. Efectivamente, era necesario reglamentar la relación fiscal entre la Federación y los estados y aclarar mediante las “Medidas relativas a la clasificación de las rentas”, cuáles pertenecían al gobierno general y cuáles a las administraciones locales.<sup>77</sup>

Aunque hubo algunas presiones hacia los estados para que pagaran sus contribuciones, en particular, el contingente, la manera en que estaba organizada la hacienda, no permitía el control directo de la federación sobre los recursos porque eran los gobernadores y alcaldes quienes daban apoyo a las comisarías generales creadas en los estados con funciones fiscales y militares; vigilaban el manejo de los dineros de la Federación, la persecución del contrabando y algunos aspectos relacionados con las milicias permanentes y cívicas. El ministro de hacienda quedaba en un mismo nivel con respecto a los funcionarios locales y aunque hubo intentos por “centralizar” las funciones del ministro, ya que se había dado cuenta que no se podían efectuar las reformas necesarias para el mejoramiento de la hacienda sin una cierta concentración de poder administrativo, no se pudieron logra en el corto plazo.<sup>78</sup>

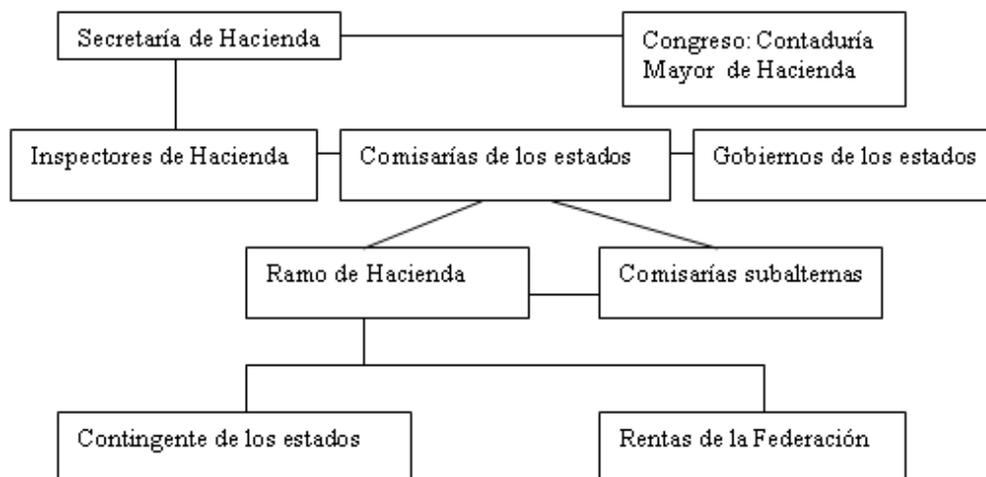
En el cuadro 1.2 lo podemos ver de manera esquemática:

---

<sup>77</sup> Jáuregui, 2002, p. 67.

<sup>78</sup> Véase Jáuregui, 2002.

**CUADRO 1.2**  
**ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA EN 1824**



La administración no estaba centralizada. El ministro de Hacienda estaba acotado por el Congreso y por las comisarías de los estados que junto con los gobiernos locales administraban los ramos de hacienda y los recursos.

Con la nueva administración basada en departamentos a partir de octubre de 1835, el gobierno general podía exigirles a los gobiernos locales los cortes de caja y estados de cuenta de las rentas de las comisarías y subcomisarías. Toda la información se remitiría por triplicado a los gobernadores y al secretario de hacienda “en razón exacta y circunstanciada de cada una de las rentas o ramos que constituían el erario del estado de su mando, ya procedan de bienes territoriales, rústicos o urbanos, ya de estancos, o bienes de contribuciones directas o indirectas, cuyos productos ingresen en sus respectivas tesorerías...”. Los gobernadores, al ser nombrados por el ejecutivo, no podían enajenar fincas o bienes, ni hacer contratos o gastos extraordinarios, sin previa autorización del supremo gobierno. (art. 13).<sup>79</sup> Esta situación conformaba un poder vertical del centro sobre las regiones cuyo efecto se evidenciaría en el incremento de la presión fiscal sobre los otrora estados.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 75-78.

<sup>80</sup> Como veremos más adelante, en la ley del 9 de enero de 1836 el gobierno general ejerció sus prerrogativas y se determinó que tomaría el 50% de las rentas de los departamentos “mientras subsista la guerra provocada

Como un complemento a este decreto, el 7 de octubre se legisló sobre la reorganización de la administración de las rentas que estaría basada en una información pormenorizada de las oficinas de rentas pertenecientes a los estados. Se estableció que los encargados tenían que hacer cortes de caja, especificando los ramos fiscales, los ingresos y egresos, así como las deudas contraídas, su procedencia y los cobros que estuvieran pendientes.<sup>81</sup> Toda la información recabada se enviaría a la tesorería general que centralizara la recaudación en la ciudad de México.<sup>82</sup>

Uno de los objetivos de la ley, independientemente de su contenido hacendario, era poder controlar más fuertemente a los estados. Los gobernadores y las respectivas oficinas podrían actuar según las leyes, reglamentos y disposiciones de cada estado, siempre y cuando fueran compatibles con la nueva organización de las rentas y mientras el congreso general no dictara otras medidas. Es importante hacer hincapié en la estrecha relación que se establecía entre las oficinas de hacienda locales y los gobernadores, ya que éstos ejercerían un control más directo sobre las recaudaciones y a su vez, estaban ligados más directamente al poder central, puesto que en cuestión de rentas se deberían entender directamente con el supremo gobierno por conducto del secretario del despacho de hacienda, a quien dirigirán todos los documentos y constancias y harían las consultas que estimaran convenientes cuidando de instruirlos con las leyes, disposiciones o expedientes que hubiera sobre la materia. Los gobernadores serían los intermediarios directos entre las oficinas recaudadoras y el poder central, y a su vez, estaban acotados por el gobierno central ya que

---

por Tejas". Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 117. Este decreto tiene su antecedente en la ley del 21 de septiembre de 1824 que señalaba que si un estado no pagaba el contingente, el gobierno general intervendría sus rentas hasta que se cubriera el adeudo correspondiente. "Medidas relativas a la clasificación de las rentas", citada por Jáuregui, 2002, p. 67.

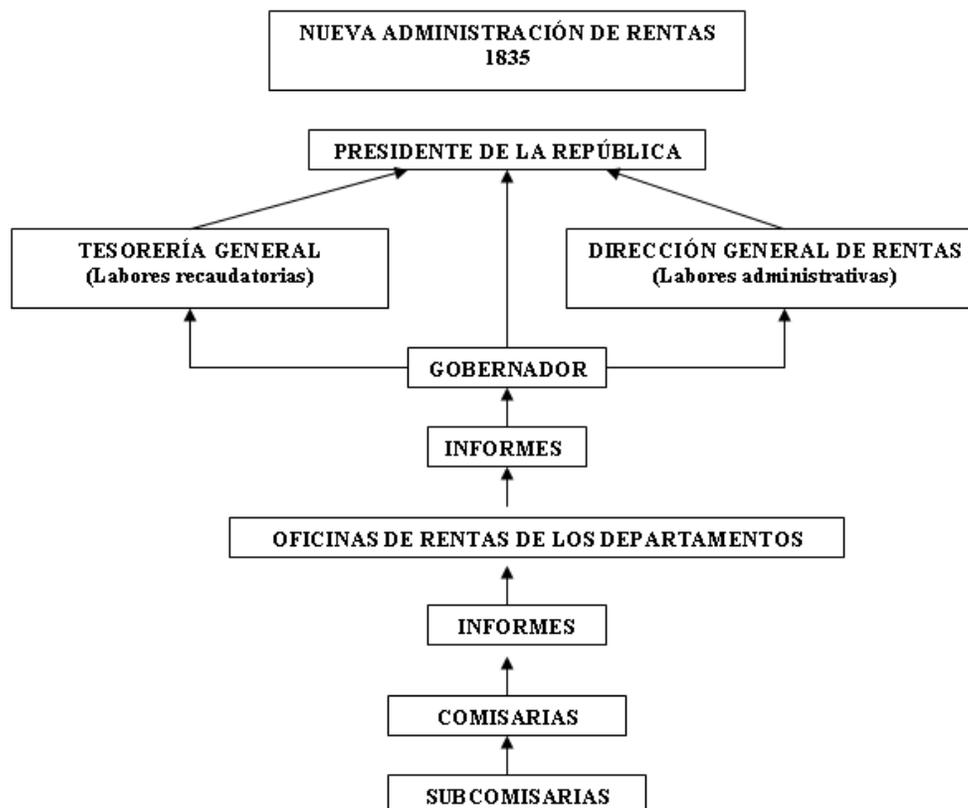
<sup>81</sup> Mientras se trataba de reglamentar el funcionamiento de las rentas, las comisarías eran intervenidas por comandantes militares que prácticamente saqueaban las cajas de los estados para pagar a la tropa. Por mandato del presidente, los comandantes militares verificarían que no se efectuaran otros pagos mientras no estuvieran cubiertos los del ejército. Acciones como estas violentaban el nuevo pacto y creaban tensiones entre los estados y el gobierno general. Todavía el 9 de marzo de 1835 se insistía sobre la preferencia de pagar primero a las tropas. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 16 y 31-32.

<sup>82</sup> La formación de una Tesorería General fue un aspecto fundamental de la nueva administración centralista y concordante con la inminente aplicación de contribuciones directas. En este aspecto podemos percibir la herencia gaditana en donde la centralización de las funciones de la tesorería era un reflejo de la centralización político-administrativa defendida por la diputación de Cádiz. Véase Jáuregui, 2001, p. 56 y ss.

mientras se establecían sus atribuciones en el ámbito constitucional no podrían efectuar ninguna enajenación de fincas o bienes, ni hacer contratos o gastos extraordinarios sin la previa aprobación del supremo gobierno. (Véase cuadro 1.3).

83

CUADRO 1.3



En otras palabras, se intentaba articular mejor la recaudación desde las instancias municipales hasta las departamentales y rendir cuentas directamente a la tesorería general y al presidente de la república. Esta forma vertical del cobro de rentas auguraba una mejor recaudación, aunque el tiempo y los imponderables harían que tan importantes propósitos no se dieran de manera satisfactoria.

Las *Bases* fueron sancionadas por el gobierno el 23 de octubre de 1835. En su artículo 13 se establecía que “las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal, serán las mismas en toda la nación, y lo serán

<sup>83</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de octubre de 1835, núm. 171.

igualmente las que establezcan contribuciones generales”. La intención de los congresistas era clara: generar leyes hacendarias iguales y uniformes para toda la República. Asimismo, en su artículo 14 establecía que “una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo”.<sup>84</sup>

En líneas generales, se percibe que se seguirían los mismos métodos del federalismo en la forma de llevar las cuentas, así como distinguir las rentas que pertenecían a los recién creados departamentos de las de la nación. Se trataba de continuar con una práctica de centralización de la administración que se había dado incluso durante el periodo federalista al convertirse el ministro de hacienda en un director general de rentas en el que recaía la responsabilidad directa de los ingresos y egresos de la federación. La ley del 16 de noviembre de 1824 había sancionado este carácter teniendo en cuenta que para el mantenimiento de la federación era necesaria la concentración administrativa.<sup>85</sup>

Por otra parte, se atacaba el problema de la corrupción y la posibilidad de abrir un sistema de auditorías a las sumas que se remitían, además de arreglar la jurisdicción económica y contenciosa, aspecto fundamental para la administración de justicia a la hora de imponer nuevas contribuciones.<sup>86</sup> Con esta ley se abría la posibilidad de que desde el centro se controlaran y vigilaran las administraciones departamentales y también que el poder central pudiera, si lo consideraba pertinente, crear nuevas instituciones y nuevos impuestos. De hecho con su sanción, se inicia formalmente el primer centralismo pero faltaba la mitad del camino: la elaboración de una nueva constitución.

A pesar de estos intentos que trataban de reorganizar toda la república, daba la impresión, por los partes militares que se enviaron y se seguían enviando de varios puntos de la República cuando se juraron las *Bases Constitucionales*, que más bien era la presencia del ejército adicto al centro y la presión social vía

---

<sup>84</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 89.-90.

<sup>85</sup> Sobre el particular, véase Jáuregui, 2002, t. I., p. 73.

<sup>86</sup> Espinosa de los Monteros, 1837.

una coacción y control militar, las que creaban un sentimiento procentralista. Más que un convencimiento de la población civil para el cambio constitucional, era la imposición de la fuerza pretoriana desde el centro la que ejercía presión para obligar la sanción del cambio constitucional.<sup>87</sup>

En varios estados de la república hubo manifestaciones en contra del cambio constitucional y de sistema político. De Puebla se envió una *Representación* en la que descalificaban la derogación del federalismo y se preguntaban que cómo “unas mismas leyes podrían regir en un territorio tan grande como el mexicano, con diversos climas, costumbres, ilustración y medios de subsistir. De ahí resulta que una ley útil a los ciudadanos de Puebla, fuera sumamente nociva á los de Guanajuato: Que la que a éstos aprovechase, dañaría á la Sonora y así a los demás....”. Los de Puebla argumentaban que con el cambio del federalismo se destruirían los principios liberales. El *Diario* contestó a la representación que “toda la nación quiere patria, libertad sin anarquía, religión sin fanatismo y orden sin tiranía. Que una sola ley norme la conducta del presidente y del jornalero... no más leyes de circunstancias, no más procripciones y venganzas, ni más espíritu de retroceso, ni olvido de los eternos principios de justicia. ¡Imperen las leyes y sacrifíquense en sus aras las pasiones!”.<sup>88</sup>

A la par de las discusiones de los proyectos de las leyes constitucionales, iniciadas el 17 de octubre de 1835, el congreso se enfrascó en la resolución de los problemas financieros y hacendarios en un segundo periodo de sesiones con tiempo ilimitado hasta que se concluyeran los asuntos pendientes. El objetivo era el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del

---

<sup>87</sup> Véase *Diario del Gobierno*, 8 de diciembre de 1835, núm. 222.

<sup>88</sup> *Exposición dirigida del Estado de Puebla al Exmo. Sr. presidente de la república para que se reforme y no se destruya la Constitución federal de 1824*. En el mismo sentido se envió una *Representación que dirijen algunos vecinos de Toluca al Congreso general para que no se varíe el sistema federativo*, que enarbolaba el discurso político de la legitimidad del mantenimiento del federalismo. *Diario del Gobierno*, 18 y 19 de octubre de 1835, núms. 171 y 172.

Ministerio de Hacienda, que había quedado pendiente con la difícil situación que había vivido el país.

Desde el lado del ejecutivo también se planteaban algunas medidas. Cuando el presidente interino Miguel Barragán asumió su cargo, con su ministro Bonilla, se dieron cuenta de la necesidad urgente de que había que contar con más fondos. Inmediatamente mandó que se remitieran al ministerio de Hacienda, noticia pormenorizada de todos los créditos activos de la hacienda federal que estuvieran pendientes de cobro "á fin de que el erario pueda contar con algunos auxilios para atender en parte á sus crecidas y multiplicadas urgencias". También se ordenaba que se suspendiera la acuñación de moneda de cobre (sólo se debería acuñar el 10% de la cantidad de plata en existencia, recomendación que, como veremos más adelante, no se siguió). La tónica que seguiría la secretaría era contar con la mayor información posible sobre las rentas y los adeudos que permitieran la aplicación de medidas pertinentes y el fortalecimiento del crédito.<sup>89</sup>

Lo que se proponía el gobierno y el ministro de hacienda era generar medidas más radicales y severas para corregir errores y mejorar la administración, mientras el congreso recién formado legislaba al respecto. La estrategia era arreglar el presupuesto general de gastos, reduciéndolos a lo absolutamente necesario en todos los ramos de la administración, dejar de crear empleos y calcular más exactamente el monto de los productos de las contribuciones para nivelarlas con los egresos.<sup>90</sup>

Al mismo tiempo que en el congreso, en un editorial del *Diario del Gobierno* se discutieron en lo doctrinario tres aspectos que se tenían que considerar para el arreglo de la hacienda, a saber:

- a) Que debía haber una proporción entre lo que se gasta y sus rentas,
- b) Cuando sobrevinieran gastos imprevistos no sólo no se debía consumir más de lo que tiene, sino que procuraría ahorrar en algunas rentas para aumentar el capital, y
- c) Que se debían corregir los vicios de la administración.

---

<sup>89</sup> *Diario del Gobierno*, 6 de septiembre de 1835, núm. 129.

<sup>90</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de noviembre de 1835, núm. 208.

El mismo editorial argumentaba que una nación que tuviera sus rentas bien administradas, debía nivelar sus gastos a la suma de sus productos líquidos y no decretar gasto alguno. Pero para lograr estas recomendaciones había que sortear algunos problemas como el del presupuesto que se había examinado mucho antes de haberse calculado el de ingresos y “toda la habilidad de algunos de nuestros financieros –se decía- se ha reducido a aumentar las cantidades calculadas de ingresos a fin de cubrir los gastos ó bien á dejar una cantidad para que se busquen arbitrios con que cubrirlos.”<sup>91</sup>

Los editorialistas del *Diario* sabían la clave para entender la situación de la administración. Argumentaron que un Estado “no debe gastar más de lo que tiene, sino reservar una parte para acrecentar su riqueza... destinado este sobrante al fomento de la industria, a la construcción de puentes, caminos, muelles, puertos, diques o desagües, disecación de lagunas, a la protección de la marina mercante y á la reedificación de plazas fuertes...”. La observación incidía en la necesidad de lo que debería de ser una política fiscal bien aplicada, además aconsejaba que lo que se debería hacer era abolir todo gasto superfluo, aumentar sus rentas, mejorar su administración, nombrar empleados honrados y bien pagados, evitar las dilapidaciones y el contrabando.<sup>92</sup> En la opinión pública como entre los representantes, había una noción clara de los puntos problemáticos para solucionar el déficit. Los puntos de vista del editorial presentaban medidas certeras y pertinentes, aunque la realidad imposibilitaba cualquier buen intento.

Por otra parte, y con la intención de arreglar y planear las finanzas, el ministerio de hacienda presentó el presupuesto para el año económico de 1835-1836, que se calculaba con base en el mismo monto que año anterior y llegaba a 11 millones de pesos. El problema estribaba en que se tenía un déficit de 7 millones pesos que se aconsejaba cubrir con la reducción de gastos hasta nivelarlos con los ingresos o aumentar los impuestos hasta cubrir el déficit. La secretaría de Hacienda estaba consciente de que esta última opción era la más odiosa al pueblo, por lo que afirmaba que “aumentar el producto de las rentas federales con el número de éstas y no con su mejor arreglo y economía, sería

---

<sup>91</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de septiembre de 1835, núm. 141.

<sup>92</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de septiembre de 1835, núm. 141.

excitar el descontento de los pueblos y aun de los estados...".<sup>93</sup> Por esa razón, era preferible reducir el gasto a un *minimun* posible y el deficiente prorratarlo proporcionalmente entre los departamentos. En el reporte presentado por Hacienda se concluía que el único objeto del erario público debía ser la atención del gasto público y posteriormente lograr un país mejor administrado con el menor gravamen para los ciudadanos.<sup>94</sup>

En la necesidad de reorganizar la hacienda pública y de la consecución de fondos estaba la cuestión de la deuda y del crédito público, que eran dos problemas esenciales a resolver en un momento en que la discusión sobre los vales de alcance -que se usaban para pagar a funcionarios públicos, empleados civiles, jubilados, pensionistas, retirados y cesantes- se polemizaba y se estaba negociando la enajenación de algunos bienes nacionalizados como las minas del Fresnillo y el arrendamiento de las rentas del tabaco, con la intención de que sirvieran de garantía a nuevos créditos.

Al mismo tiempo que se estaba conformando el nuevo congreso, el problema del gasto público necesitaba una urgente solución, por lo que se consideró necesario crear nuevos instrumentos de crédito como la emisión de vales de amortización de créditos contra el erario federal y renegociar la deuda pública. La ley del 2 de marzo de 1835 establecía que todos los préstamos y contratos celebrados con el gobierno desde el 1° de enero de 1832 hasta el 18 de noviembre de 1834 que no estuvieran amortizados, se debían presentar en la Tesorería, para lo cual se crearían vales de amortización de primera (revalidados los préstamos voluntarios y forzosos); de segunda (que revalidaran los créditos u ordenes contra la aduana del Distrito Federal, las marítimas y la casa de moneda); de tercera (que revalidaban los del préstamo forzoso de la administración anterior) y de cuarta clase (que revalidaran los créditos del 20 y 80% de la administración anterior que eran libramientos y certificados expedidos por las comisarías.)<sup>95</sup>

En la ley también se establecía la emisión de *vales de alcance*. En el congreso había diputados que se oponían a estas prácticas que más que auxiliar

---

<sup>93</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de octubre de 1835, núm. 172.

<sup>94</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de noviembre de 1835, núm. 208.

<sup>95</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 25-26.

al gobierno, le creaban una fuerte carga por el pago de los servicios de deuda contratada. El 3 de abril de 1835 en sesión secreta de la Cámara de Diputados se presentó el ministro Mariano Blasco, quien llevaba de parte del gobierno la propuesta para que se suspendiesen los vales, ya que los prestamistas se negaban a hacer suplementos que necesitaba el gobierno para pagar a las tropas que iban a Zacatecas.<sup>96</sup> La Cámara en su mayoría -como apuntaba Bustamante- se horrorizó ante esta proposición, aunque varios diputados estuvieron por la propuesta gubernativa. El 4 de abril la Cámara de Diputados acordó la suspensión de estos vales por cincuenta días perentorios, al argumentarse que no se causaba daño alguno, ya que eran cobrados cada sesenta días por los beneficiados.<sup>97</sup>

Los legisladores sabían que los problemas del erario no se resolverían tan fácilmente y menos derogando los vales que de alguna manera permitían al gobierno efectuar sus pagos más urgentes. Éste estaba consciente de que no era fácil recuperar el crédito ni aumentar los ingresos ó disminuir los gastos en nuestro complicado sistema, pero tenían la esperanza de que alguna vez se tenía que poner término “al ruinoso método de préstamos y a la falta de pagos en los empleados...”.<sup>98</sup>

Desgraciadamente esto no ocurrió. La imperiosa necesidad de resolver los problemas del erario, provocó que se elaboraran medidas de urgencia y se continuó con la solicitud de préstamos. El 10 de abril se solicitó un préstamo de 500 mil pesos en efectivo que no excediera del 45% lo que recibiera en créditos. El 27 de abril solicitó 200 mil pesos con plazo de cuatro a seis meses con un interés que no excediera a 4% mensual. El 5 de noviembre de 1835, el congreso expidió una ley en la que se autorizaba al gobierno para contratar un empréstito de un millón de pesos en efectivo, con un interés de hasta un 4% mensual, amortizable contra parte de las utilidades de las minas del Fresnillo, que se le

---

<sup>96</sup> Tiempo después el representante Juan Espinosa de los Monteros opinaba que estas órdenes o libramientos “no tienen la fuerza de un papel moneda para correr en el mercado, ni en ningún género de contrato, siendo en consecuencia libre su admisión y precio en cualquiera caso que no sea el de amortización para el gobierno con arreglo a las leyes vigentes”, mas sin embargo, los vales solían ser utilizados para pagar impuestos y fueron comprados por los agiotistas a los tenedores a un precio más bajo. Éstos los utilizarían para presionar al gobierno a cubrirlos y eventualmente lo obligarían a aceptarlos para el pago de impuestos. Espinosa, 1837.

<sup>97</sup> Bustamante, 2003, 4 de abril de 1835.

<sup>98</sup> *Diario del Gobierno*, 6 de junio de 1835, núm. 37.

habían quitado a Zacatecas “con las mayores ventajas posibles”. El 23 de noviembre solicitó otro crédito por 500 mil pesos bajo las mismas condiciones.<sup>99</sup>

La comisión de hacienda expidió otras medidas que intentaba “metodizar la administración de los caudales procedentes de las rentas de los departamentos para el mayor orden de la cuenta y razón”, a la vez que se distinguirían las oficinas de recaudación y de distribución y se ponía énfasis en la necesidad de tener *uniformadas* las funciones de Hacienda para disminuir las diferencias entre cada unos de los departamentos. Detrás de estas medidas estaba la idea de que las oficinas de hacienda de los departamentos deberían reducir sus gastos por lo que dejarían de pagar los sueldos, pensiones, préstamos y demás créditos decretados u ordenados por las legislaturas o por los gobernadores. Las erogaciones que hacían los estados eran parte de sus prerrogativas de soberanía en la administración. Al decretar esta disposición el gobierno pensaba lograr el abaratamiento de los gastos de la misma, y al efectuar el gobierno general el pago de la burocracia local, se formaría un vínculo directo y una sujeción más centralizada de la administración.<sup>100</sup>

Así, al desaparecer la libre gestión del gasto de los gobiernos locales, se clausuraron legalmente las soberanías que habían venido ejerciendo los estados de la federación, pero a su vez creaban una gran animadversión entre los afectados y aún incluso entre los miembros de las entidades de gobierno centralistas: las recién creadas juntas departamentales.

El punto nodal consistía en reservar el monopolio de la exacción fiscal al Estado, otorgando las funciones de aprobación del paquete fiscal al poder legislativo, el cumplimiento del mismo al ejecutivo y su administración, mientras que el control de la correcta gestión se encomendaba a los tribunales de justicia; simplificar el cuadro tributario y organizar la recaudación por medio de funcionarios públicos; garantizar la seguridad de los contribuyentes y justificar los impuestos por su aportación al financiamiento de los gastos públicos.

Bajo esas premisas el sistema fiscal del régimen fue concebido sobre dos estructuras: los *impuestos sobre el consumo, aranceles y alcabalas*

---

<sup>99</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 95-96.

<sup>100</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 111-112.

(contribuciones de tipo indirecto) e *impuestos sobre las rentas y propiedades* (contribuciones directas). Aunque en la época no se utilizaban como categorías analíticas, ya existía la división y se agrupaban en dos bloques con la intención de buscar una simplificación hacendaria y administrativa. Las llamadas “contribuciones directas” se incluían tanto ingresos ordinarios como extraordinarios, así como contribuciones personales y capitaciones y las oficinas que los administraban se llamaban de contribuciones directas.<sup>101</sup> En términos generales comprendía los siguientes gravámenes:

- contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas;
- derechos de patente y sobre profesiones;
- impuestos sobre sueldos y salarios;
- impuestos sobre artículos de lujo;
- capitación.

Estas figuras se manejaban como un conjunto y durante la época que estudiamos, su aplicación se convirtió en una necesidad y una urgencia. Aunque estas contribuciones no fueron una creación del siglo XIX, la tendencia fue promover su aplicación para ampliar la base recaudatoria y la búsqueda de la equidad en el cobro con la intención de definir un individuo fiscal a través de una racionalidad más o menos progresista del pago de las tasas según las categorías de ingresos. Esto correspondía a la definición de un Estado moderno en el que la aplicación de la contribución, de acuerdo a las máximas de los pensadores franceses del siglo XVIII y de Adam Smith, tenía que estar basada en que cada contribuyente debería financiar al Estado de acuerdo a sus posibilidades y capacidades.

Si las contribuciones directas se definen como aquellas que normalmente se recaudan ajustándose a listas nominativas de los contribuyentes y a la capacidad tributaria del contribuyente, las indirectas son aquellas que no se devengan en periodos fijos ni se recaudan con arreglo a padrones; son en las que

---

<sup>101</sup> Las oficinas tuvieron varios nombres. Primero se llamó Administración General de Contribuciones Directas y terminó llamándose en la época del interinato santanista como Contaduría General de Contribuciones Directas.

se produce el proceso de traslación del impuesto y que gravan una capacidad transitoria, misma que se manifiesta de una forma indirecta.<sup>102</sup>

Las administraciones centralistas tenderían a disminuir la importancia de las contribuciones indirectas y tratar de privilegiar las directas, con la intención de crear un sistema fiscal justo y equitativo, aunque esto no siempre fue posible y los resultados no fueron los esperados. Algunos congresistas consideraban que era necesario derogar las cargas fiscales indirectas y sustituirlas paulatinamente por contribuciones directas, sin embargo en los hechos se impusieron nuevos gravámenes al comercio y al consumo.

A pesar de que era muy difícil la resolución de los problemas, los proyectos de reducir el déficit y el monto de la deuda pública, mejorar la administración pública en general y reorganizar la hacienda tuvieron un inicio esperanzador. La reorganización de la administración pública tuvo un amplio campo de discusión, tanto en el congreso como en la opinión pública. Las discusiones en las que se evaluaban los problemas del erario, de la administración y de la hacienda pública, tenían una línea clara y racional. Podemos apreciar en la información periodística que hubo un intenso debate y una interesante polémica al respecto.

El congreso centralista echó mano de los antecedentes que había sobre problemas fiscales como las medidas adoptadas por el ministro Lorenzo de Zavala en 1829 y la experiencia de la llamada Administración Alamán. El cambio fiscal que intentó Zavala en 1829 fue importante porque mostraba que se tenía idea de cómo mejorar la situación del erario, aunque informó al congreso que la Tesorería Nacional estaba vacía y había un déficit de 3 millones, el país no tenía crédito en el extranjero y sólo podía recurrir a préstamos interiores en condiciones muy ruinosas, la recaudación de impuestos estaba totalmente desarticulada, destruida y los estados no habían pagado sus contribuciones. Para remontar la situación el ministro Zavala propuso al Congreso establecer una contribución directa personal que gravara proporcionalmente la renta de los propietarios más ricos del país, por lo que puso en marcha un 5% de impuesto sobre ingresos individuales entre mil y 10 mil pesos.<sup>103</sup> Las iniciativas de Zavala constituían una reforma radical de la

---

<sup>102</sup> Langa y Garaizábal, 1990, p. 150.

<sup>103</sup> Macune, 1978, pp.117 y ss. Para un estudio sobre la gestión de Zavala, véase Serrano, 2007, pp. 58 y ss.

estructura impositiva ya que se buscaba la individualización del contribuyente, se definía a la persona física y se trataba de establecer un moderno impuesto sobre la renta.<sup>104</sup> De hecho, el embajador francés en México había señalado en la época que la reforma de Zavala fue una de las más modernas en ambos lados del Atlántico. A pesar de estos, la sociedad se opuso al cambio y Zavala debió dejar el ministerio.<sup>105</sup>

La administración Alamán (1830-1832) modificó el orden administrativo, por una parte se ampliaron las facultades de la Tesorería General y se estableció la Dirección General de Rentas. Se incrementó el derecho de consumo sobre el valor de los productos extranjeros y el 20% se concedió a los estados, se modificó la base del contingente de una cuota fija pasó a un porcentaje, en el tabaco se regresó a un esquema que había prevalecido en los primeros años del federalismo.

Algo fundamental en que coincidían los congresistas de 1835 era que se requería una centralización administrativa para afianzar un sistema fiscal eficiente. Al igual que en 1829, la razón aconsejaba imponer nuevas figuras fiscales, pero a diferencia de las administraciones anteriores, los congresistas agregaron al desarrollo de la hacienda pública una nueva normatividad que legitimara un pacto centralista en donde los estados estuvieran sujetos al control del gobierno general. Entonces salió a relucir la polémica sobre las cantidades con las que debían colaborar los recién creados departamentos con el gobierno central y que diputados como Carlos María de Bustamante plantearon que los antiguos estados tenían la obligación de contribuir al mantenimiento de la federación y de hacerlo proporcionalmente de acuerdo con su riqueza.

El arreglo de la Hacienda pública era tan sólo un problema ante muchos más que necesitaban medidas de arreglo urgentes. De hecho, al cambio político y constitucional se le dio más importancia. La consolidación del proyecto centralista, sin embargo no descuidó la hacienda cuando se dieron cuenta que si querían afianzar el nuevo régimen tenían que tener solvencia económica y que esto sólo lo

---

<sup>104</sup> Serrano, 2007, p. 59.

<sup>105</sup> Jáuregui, 2001a, p.29.

obtendrían reorganizando la administración, la aplicación de nuevas figuras fiscales, el saneamiento de las finanzas y el incremento de la recaudación.

El nuevo sistema centralista de recaudación trataría de ejercer más control sobre los estados. La salida entonces fue echar abajo las legislaturas locales y crear juntas departamentales bajo una nueva normatividad que respondiera a una nueva relación entre las regiones y el gobierno central. Es innegable que en la creación de nuevas facultades y atribuciones fiscales del gobierno general tuvo que ver la coyuntura creada por los movimientos militaristas y la presión que ejercieron sobre las regiones pacificadas después de la derrota del bastión federalista en Zacatecas. La fuerza pretoriana fue determinante para crear y conservar el nuevo estado de cosas y pacificar el país momentáneamente, lo que permitió, prácticamente sin ninguna oposición, la transición que derogó la Constitución de 1824.

## II. EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL Y LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y HACENDARIA

“Lo monstruoso é impracticable de ese barullo septenario”

*El Cosmopolita*, 31 de enero de 1838, núm. 16

Durante 1835 y 1836 se debatieron cada una de las leyes que compondrían la nueva constitución y al mismo tiempo se decretó el paquete fiscal constituido por contribuciones directas que estuvo listo antes de que la constitución entrara en vigencia. Por razones expositivas y metodológicas, es necesario presentar primero los planteamientos constitucionales, dejando para el apartado siguiente el análisis del paquete fiscal de junio y julio de 1836, dado que me parece pertinente mostrar primero los fundamentos de la fiscalidad centralista establecidos en las *Bases* y retomados en la nueva constitución para luego pasar a la discusión de la implantación de las nuevas figuras fiscales.

En el seno del Congreso se dieron sendas discusiones sobre las bases en las que debía establecerse el nuevo sistema administrativo y hacendario. Era improrrogable realizar una reorganización administrativa y efectuar cambios en la estructura fiscal. La mayoría de los congresistas coincidían en que era por medio de una intensa labor legislativa como se lograría una completa reglamentación y normatividad de lo que se consideraban estaba mal “arreglado” y por ende, la labor legislativa también devendría en la búsqueda de una legitimidad tan necesaria al nuevo estado de cosas. La reforma hacendaria que se proponían hacer los congresistas tenía que estar acorde con la nueva forma político-administrativa que se imponía a los estados, convertidos ahora en departamentos. La necesidad de crear una nueva fiscalidad que fuera acorde con la nueva estructura territorial no significó, sin embargo, una total derogación de la estructura hacendaria federal, pero sí una adecuación a las nuevas exigencias. Al mismo tiempo, era necesario crear una nueva institucional ya que el marco político y jurídico no garantizaba el desarrollo ni el crecimiento económico en general.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> De acuerdo con Coatsworth, David Walker explica que la estructura institucional anclada en el pasado colonial no permitió el desarrollo económico del país y que era necesario crear una institucionalidad moderna que garantizara la actividad económica. Coatsworth, 1990; Walker, 1991, p. 31.

En este capítulo nos preguntamos cómo se estructuró un nuevo orden constitucional y cómo se reflejó en la cuestión organizativa de la administración y del sistema hacendario. Además veremos si la nueva constitución fue un instrumento eficiente y adecuado para propiciar un mejoramiento en la administración hacendaria y si esto se reflejó en la recaudación.

### **El nuevo orden constitucional**

Después de casi un año de arduas discusiones, a fines de 1836, la nueva constitución estaba lista. Tuvo un arranque esperanzador entre las elites políticas que la habían realizado ya que hasta ese momento se notaba cierta tranquilidad en el país. Esta situación de estabilidad, aunada a que Santa Anna estaba muy lejos en Texas, permitió a los congresistas tener una mayor libertad durante las discusiones de las leyes constitucionales.

La Constitución de las “Siete Leyes” seguía lo establecido en las *Bases* con respecto a las atribuciones del Congreso general que tenía la prerrogativa de organizar la Hacienda, reservando para el Ejecutivo “Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes...”, además de cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes. De manera específica, el congreso unicameral, con todas las atribuciones, tenía asignadas las tareas de dictar las leyes con que debían arreglarse la administración pública en todos y cada uno de los ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia. Los representantes también tenían que aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dictaran las juntas departamentales; decretar anualmente los gastos que se tuvieran que hacer en el siguiente año y las contribuciones con las que debían cubrirse, además de aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales.<sup>107</sup>

La gran aportación de la Constitución de 1836 fue haber establecido los derechos y obligaciones de los mexicanos, que consignaban las libertades

---

<sup>107</sup> Tena, 1964, p. 218.

individuales, el derecho a la propiedad y la libertad de expresión.<sup>108</sup> Con base en estos derechos se establecía por ende que los ciudadanos deberían “cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan”.<sup>109</sup> La definición de un ciudadano con obligaciones y derechos fue determinante a la hora de debatir la pertinencia de aplicar nuevas contribuciones, principalmente las directas, que grababan a individuos propietarios o con profesión. Asimismo, se intentó establecer la obligatoriedad del pago de contribuciones impuestas a los ciudadanos. (Véase Esquema de la Constitución de 1836)

En cuanto al ejecutivo, la Constitución establecía que era su prerrogativa la designación de los ministros, incluido el de Hacienda, que de hecho quedaría sujeto a sus decisiones. Esto significaba la obediencia de los ministros al ejecutivo puesto que el presidente podía removerlos en cualquier momento, lo que explica el gran número de cambios en los gabinetes y en particular en el Ministerio de Hacienda. Dicha prerrogativa también explica el equilibrio de poderes; se buscaba dejar los debates y la normatividad al congreso, que de alguna manera constituía un dique al ejercicio de las decisiones presidenciales, pero por otro lado se le otorgaba al ejecutivo la decisión directa sobre el ministerio de hacienda.<sup>110</sup> Cabe indicar que el 1° de marzo de 1836 había muerto el presidente Miguel Barragán y lo había sustituido José Justo Corro. Éste en su periodo de más de un año (hasta el 19 de abril de 1837) nombró tres ministros de hacienda.

Hubo algunos aspectos que no variaron con respecto al periodo federalista como el hecho de que el poder legislativo de la Unión estaba facultado para decretar contribuciones generales de acuerdo con la Constitución de 1824 vigente y no modificar la ley de clasificación de rentas que privara a los estados de alguna de ellas. Sin embargo, esto no obstaba para que el gobierno general se quedara con el producto de algunas rentas de los departamentos. Las primeras administraciones centralistas presionarían directa o indirectamente a los

---

<sup>108</sup> Para los puntos de la Constitución, véase la obra ya citada de Tena, 1964; Sordo, 1993 y para un análisis de sus fundamentos véase Noriega, 1972.

<sup>109</sup> Tena, 1964, p. 206.

<sup>110</sup> Tena, 1964, p. 230.

departamentos para obtener recursos lo que provocó no pocos problemas como veremos más adelante.

La Constitución también organizó las sesiones de manera distinta estableciendo dos periodos, uno del 1° de enero al 31 de marzo y un segundo del 1° de junio hasta que se concluyeran los asuntos pendientes. En este segundo periodo sólo se revisaría el presupuesto y la cuenta general de hacienda, pero si existiera un asunto grave adicional se trataría con previo acuerdo del Congreso.<sup>111</sup> En contraste con la constitución anterior, la nueva establecía ese segundo periodo con el objeto principal de remediar algunos de los problemas más graves de la nación: sistematizar la hacienda pública, organizar los sistemas recaudatorios y dar cuenta de los recursos con los que contaba el gobierno.<sup>112</sup>

El nuevo orden fue cuidadoso al construir elementos de equilibrio y contrapeso que asegurasen el cumplimiento constitucional, así como de instrumentos que vigilaran, supervisaran y garantizaran la buena marcha de la administración del Estado. A partir del establecimiento de la Constitución, la recaudación en los departamentos estuvo bajo la supervisión de una Junta Consultiva de Hacienda a la que se tenían que entregar los productos y las cuentas. De esta manera se pensaba hacer más eficiente la recaudación, terminar con la corrupción y hacer cumplir las leyes sobre contribuciones.<sup>113</sup>

En la Sexta Ley Constitucional se estableció que la República se dividiría en departamentos conforme a la octava de las *Bases Constitucionales*, con una junta de gobierno denominada junta departamental. En el artículo 9 se estableció que dichas juntas estarían formadas por 7 individuos nombrados por los mismos electores que nombrarían a los diputados. Estas juntas tendrían la atribución de “iniciar leyes relativas á impuestos, educación pública, industria, comercio,

<sup>111</sup> *Tercera Ley Constitucional*, artículo 14 y ss.

<sup>112</sup> Sordo, 1993, p. 212.

<sup>113</sup> Cuando el ministro Lombardo hizo un informe retrospectivo del estado de la Hacienda mencionó que las memorias constaban de dos partes: una con la cuenta general de valores y otra de distribución, que durante el federalismo correspondían al gobierno Federal y a los Estados respectivamente. Durante la república centralista hubo cambios, pero prácticamente se conservó este sistema fiscal. En el decreto del 9 de enero de 1836 el Congreso dispuso que no se alterara en nada el método de recaudación y cuenta establecido por las leyes vigentes de los mismos departamentos ya que no podían glosarse en el Tribunal de revisión de cuentas las de las oficinas departamentales, sino que debía continuarse esta operación en las contadurías creadas para este objeto en los antiguos estados, según lo marcaba el artículo 7 del decreto del 8 de marzo de 1826. *Memoria*, 1840.

administración municipal y variaciones constitucionales...”. En el artículo 14, párrafo 3° se establecía que las juntas tenían atribuciones de imponer “moderadas contribuciones” con la finalidad de dotar a las escuelas de primera educación de fondos de propios y arbitrios, además de examinar y aprobar las cuentas que debían rendirse de la recaudación e inversión de estos fondos. También era su atribución disponer la apertura y mejora de los caminos interiores de los departamentos, estableciendo peajes moderados para cubrir sus costos. De cierta manera las juntas estaban sujetas al centro ya que si bien podían estimular y fomentar la agricultura, el comercio, la industria, y “la prosperidad del departamento”, tales medidas no se pondrían en ejecución sin ser previamente aprobadas por el Congreso”.<sup>114</sup>

Otro aspecto importante era tratado en el artículo 4° que establecía que los gobernadores de cada departamento estarían sujetos al gobierno general. Se retomó el planteamiento de las *Bases* de que los gobernadores serían nombrados por el gobierno general a propuesta de una terna propuesta por la junta. Una de las medidas más radicales y que afectó la relación entre las comunidades y municipalidades de los departamentos con los gobiernos locales y con el centro, fue lo establecido en el artículo 7° que otorgaba a los gobernadores la facultad de suspender a cualquier ayuntamiento. En el mismo tenor, el artículo 25° reformó la estructura de los ayuntamientos al establecer una práctica censitaria que pondría freno a las aspiraciones de algunos sectores locales ya que sus miembros serían elegidos “popularmente” entre personas que tuvieran 500 pesos de renta. Las prerrogativas que les quedaban a los poderes municipales quedaron menguadas y reducidas a encargarse de la administración de escuelas de primera enseñanza, de la reparación de puentes, calzadas y caminos, que se pagarían con los fondos del común y con los propios y arbitrios, dejándolos excluidos de la recaudación de otras contribuciones.<sup>115</sup> Estas disposiciones tendían a fortalecer al gobierno central, pero a la vez socavaban la tradicional autonomía de los ayuntamientos y como veremos más adelante, el retiro de cualquier atribución ligada con la

---

<sup>114</sup> Espinosa, 1837.

<sup>115</sup> Espinosa, 1837.

recaudación y del manejo de las rentas locales, sería a la larga una fuente de descontento y protestas locales.

La preocupación de los congresistas por contar con estadísticas, datos e información necesarios para entender los problemas financieros del país, hizo que se contemplara la elaboración puntual y sistemática de memorias con el objetivo de tener al día los informes necesarios para elaborar las estadísticas fiscales, así como para mantener una supervisión y mayor control sobre el manejo del gasto en cada una de las dependencias. Aunque la elaboración de informes no fue privativo de este periodo, se puso particular empeño y cuidado en las cuentas toda vez que desde el inicio de la vida independiente el gobierno central había perdido buena parte del control sobre los encargados fiscales regionales, los cuales se convirtieron en funcionarios con cierta autonomía que obtenían sus ingresos de las comisiones de los contribuyentes. Por su calidad de empleados públicos, muchos de ellos estaban ligados a los acreedores del gobierno. El comportamiento de estos funcionarios y empleados los acercaba más a los usos y costumbres de la época colonial, además que frecuentemente compraban el cargo, de tal suerte que administraban no sólo cajas públicas, sino también privadas en las cuales se mezclaban fondos de diferentes orígenes y muy frecuentemente desoían las recomendaciones de mandar informes a la capital.<sup>116</sup>

En gran medida el problema del erario estribaba en la falta de información sistemática y regular que permitiera la formación de un presupuesto y la distribución de las rentas federales, información que debía ser enviada desde las más pequeñas oficinas de subcomisaría hasta la Tesorería General. De acuerdo con el mandato constitucional la forma en que se debían de realizar estos informes quedó establecida el 2 de mayo de 1836 cuando el Ministerio de Hacienda circuló el *Reglamento para la formación y presentación de cuentas, productos y gastos de la República* en el que se recalca la importancia y necesidad de que la cuenta general de productos y gastos de la república tuviera la exactitud y claridad conveniente.

---

<sup>116</sup> Ludlow, 2002, t. I, p. 17.

El 30 de junio de 1836 terminó el 12° año fiscal (1° de julio de 1835-30 de junio de 1836) y debía presentarse al congreso un informe con los productos totales de las rentas, gastos de su administración, líquido restante y distribución que se le hubiera dado. En el artículo 2° del *Reglamento* se estableció que todas las cuentas debían también ser presentadas en la Dirección General de Rentas, a la Tesorería General o al Ministerio de Hacienda directamente (según la clase de oficinas recaudadoras, distribuidoras o generales) dentro de los tres meses señalados por la ley del 8 de marzo de 1826 que eran los de julio, agosto y septiembre.<sup>117</sup>

En el artículo 5° se advertía que se debían anotar los rendimientos, gastos de administración y liquidez en columnillas separadas con las sumas totales y gastos del ramo, en el entendido de que por gastos de administración sólo se contemplarían los del giro de la renta a que perteneciera el estado de cuenta, como por ejemplo en la alcabala, los sueldos de los empleados de la oficina, los gastos de escritorio, de arrendamiento de casas y almacenes, etc. En cada uno de esos estados de cuenta respectivos a cada ramo se debía formar un estado general de valores que los comprendiera a todos y en la parte de distribución deberían ir todos los gastos que no pertenecieran al giro de renta determinada, sino los que se efectuaran con los productos líquidos como sueldos de gobernadores, tribunales y pagos de préstamos.

Todos los estados de cuenta se deberían de enviar por triplicado a las secretarías de los departamentos (artículo 6°), con los libros foliados y las primeras y últimas hojas deberían ir firmadas por los gobernadores, mientras que los comisarios y subcomisarios firmarían las fojas intermedias

---

<sup>117</sup> En la ley se citaban los artículos de la del 8 de mayo de 1826, de la cual ya habíamos hablado y que prevenían la presentación de cuentas. En el artículo 6° se establecía que la cuenta que debía presentar el secretario del despacho de Hacienda, se dividiría en dos partes principales, á saber: valores y distribución. En el artículo 7° se decía que la primera constará de estados particulares de cada uno de los ramos que componente el erario de la federación, especificándose en ellos los valores totales de las rentas, los invertidos en sueldos y gastos de su administración, y finalmente, en el artículo 8° se establecía que la segunda parte de la cuenta comprenderá la distribución del líquido en cada ministerio en el presupuesto del año respectivo. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 158.

(artículo 7°). Los siguientes artículos hasta el 10° hacían hincapié en remisión de los estados de cuenta y certificaciones, así como la función de la Dirección general de rentas y de la Tesorería general que usaran los estados de cuenta para deducir de ellas las cuentas de valores y de distribución. Finalmente en la ley se recomendaba a todos los funcionarios poner “el mayor celo y eficacia en la observación de ellas, removiendo cuantos obstáculos se presenten ...”.<sup>118</sup>

La formación de datos estadísticos era esencial para el buen funcionamiento del sistema fiscal y para la planeación de la administración pública además de servir para corregir las omisiones, los malos manejos y las corruptelas que eran evidentes. Se había acordado que la Dirección General de Rentas, la Tesorería General y la Administración General de Correos, deberían enviar al supremo gobierno el 1° de octubre una lista de las oficinas que no hubieren presentado sus cuentas para que se dictasen las providencias del caso.

Los gobernadores de los departamentos recibieron en este reglamento instrucciones precisas para rendir la cuenta de sus rentas correspondientes, que preveía la intervención de los comisarios que deberían enviar las cuentas directamente a la Secretaría de Hacienda, que a su vez las remitirían a la Dirección General de Rentas y a la Tesorería General para que se dedujeran de ellas las cuentas de valores y de distribución.<sup>119</sup>

La función del gobernador sería disponer que se formara “una razón exacta y circunstanciada de cada una de las rentas o ramos que constituían el erario en el departamento a su cargo”. Se acordó también que en la forma de llevar los libros se usaría el antiguo sistema de carga y data con las cuentas cortadas en cada oficina de renta departamental y cada foja debería firmarse por los funcionarios. Para controlar mejor se establecía que en todo lo concerniente a las rentas de los Departamentos, los gobernadores deberían entenderse directamente con el gobierno general por conducto del ministerio de Hacienda, así como la Dirección General de Rentas y la Tesorería General, por conducto del ministro del ramo de

---

<sup>118</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 157-159.

<sup>119</sup> Sierra y Martínez, 1972, p. 60.

Hacienda, comunicarían al Gobierno General, las observaciones que produjera el examen de los documentos remitidos por la Oficinas de rentas de los Departamentos.<sup>120</sup>

En cuanto a las funciones de las oficinas de rentas se estipuló que deberían formar un estado en que constataran las existencias de efectos pertenecientes a las mismas como el tabaco y el papel sellado entre otras existencias. Estas oficinas deberían elaborar por separado un inventario de muebles, útiles de oficina e inmuebles. Asimismo, elaborarían un documento que informara de los impuestos que administraran en ese momento, así como las deudas que las oficinas tuviesen y los cobros pendientes con la indicación de los plazos en que deberían recaudarse.

De esta manera, la organización de la recaudación quedaba totalmente controlada desde el ejecutivo y del ministro de hacienda de manera vertical y supervisada para evitar errores en las cuentas y en la información recopilada, como lo podemos ver en el siguiente esquema:

---

<sup>120</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 30.



El problema al que ahora se enfrentaba el gobierno central era cómo iba a manejar todos los fondos de la federación que ya de por sí era una tarea difícil y más cuando las autoridades hacendarias tuvieron que encargarse del manejo de los fondos públicos de las desaparecidas entidades federativas en el régimen central. Aun cuando las rentas recaudadas en cada entidad se siguieron en un principio aplicando a la satisfacción de sus necesidades, la implantación de nuevas contribuciones, creaban la necesidad de contar con un aparato recaudatorio más eficiente que llevara su contabilidad, de ahí la idea de crear la Administración General de Contribuciones que fue establecida cuando se impuso el gravamen sobre las fincas urbanas el 30 de junio de 1836 y de las cuales hablaremos en el siguiente capítulo. Por ahora diremos que de acuerdo con la ley sobre la administración general, las contribuciones generadas en la capital de la República deberían ingresarse en la propia Administración General. Los habitantes de las capitales departamentales deberían entregarlas en las tesorerías generales; los de las capitales de los territorios las pagarían en las aduanas correspondientes y el resto en las oficinas o a empleados designados.<sup>121</sup> La oficina general estaría compuesta de un administrador, un contador, un cajero, un oficial de libros, otro de correspondencia y dos escribientes que se encargarían de verificar las aportaciones de todos los contribuyentes de la República.<sup>122</sup>

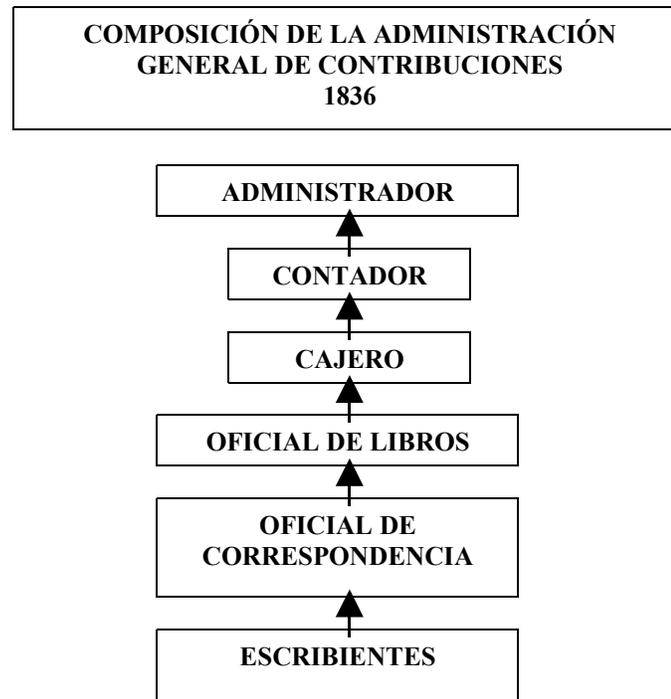
En el caso de los Departamentos y Territorios, los gobernadores y jefes políticos nombrarían a un cesante o empleado de confianza que, sin que significara un gasto extraordinario, desempeñaría las funciones de “conclavero” e interventor de las operaciones relativas al cobro, pago y contabilidad de las contribuciones,<sup>123</sup> como vemos en el siguiente esquema:

---

<sup>121</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.171

<sup>122</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.102-105 y 169-171; AHDF. Ramo:*Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 30. Ignacio Piquero afirmaba que no iba a ser posible lograr que se cubriera satisfactoriamente la recaudación de “todos los contribuyentes de la República” con tan pocas personas, por lo que la Administración debería contratar más personal. Este hecho, que había pasado desapercibido para los congresistas, en la práctica supuso varios dolores de cabeza que obligó al gobierno, como veremos más adelante, a echar mano de ciudadanos comunes para levantar los padrones, cosa por demás problemática. Piquero, 1845, p. 10.

<sup>123</sup> Dublán y Lozano, t. III, p.173; Sánchez, 2003, p. 207. Cabe advertir que la ley del 21 de noviembre de 1835 ya había dispuesto la creación de una comisaría en cada departamento encargado de recabar el pago del subsidio extraordinario y la contratación de peritos para el avalúo de las propiedades.



La ley establecía una nueva forma de composición en la administración que tendía a ser más vertical y que se debía reglamentar mediante una ley específica. Esta administración cambiaría de nombre en sucesivas ocasiones: Dirección General de 1838 a 1840, Contaduría de la Dirección General de Rentas en 1841 y Contaduría General con todas las calidades constitutivas de Dirección desde el 28 de julio de 1841. De hecho, la Dirección no tenían un lugar fijo y el gobierno rentaba casas para habilitarlas como oficinas. A decir de un crítico de la época la Dirección

parecía un judío errante, no ha tenido residencia fija: hoy en un local, mañana en otro, y sin empleados permanentes. Pero se ha sobrepuesto á tantos obstáculos, á tantas desventajas: redoblando sus esfuerzos, ha cubierto las faltas que debieran advertirse. Las fatigas, los sinsabores, los peligros, todo lo ha parecido soportable, á trueque de sistemar unos ramos que harán feliz á la nación, objeto único de sus sacrificios.”<sup>124</sup>

La prensa oficial se encargaba de difundir la idea de que era necesario el arreglo de la hacienda, por lo que escribía que se debía resolver el “deplorable estado de la hacienda pública y de la triste suerte de sus empleados y

<sup>124</sup> Piquero, 1845, p. 6.

dependientes, esperando el remedio del nuevo ministro de hacienda”.

Textualmente se escribía que:

ninguna economía de nuestros anteriores congresos ha aumentado los gastos permanentes, sin atender jamás a nivelarlos á las entradas fijas con que cuenta, y que casi anualmente se aumentan aquellos cuando se disminuyen estos. Cualquier gasto extraordinario aumenta la dificultad y las erogaciones, pues que para cubrirlo se ha echado mano de préstamos ruinosos, que si bien han sacado al gobierno del apuro momentáneo, han aumentado el deficiente hasta el extremo de haber tenido la hacienda que pagar por premio de sus préstamos en más en un año más de tres millones de pesos.<sup>125</sup>

La propuesta era clara: había que nivelar los ingresos con el gasto. La vieja polémica sobre el financiamiento del Estado salía a relucir en el debate. Los críticos pensaban que era mejor hacer recortes presupuestales en el gasto que aumentar o crear nuevos impuestos. Aunque el régimen contempló esta posibilidad, no se consideró viable ante el incremento del gasto militar por el problema de Texas, de tal suerte que se siguió la política de aumentar las contribuciones ya establecidas y crear otras.

### **Primeros intentos para crear un sistema general de hacienda**

En los últimos meses de 1836 la labor legislativa se intensificó y culminó con la promulgación de la ley del 20 de septiembre que autorizaba al gobierno para “arreglar un sistema general de Hacienda”, mientras se daba una ley orgánica sobre la materia, dejando en claro que el ejecutivo quedaba facultado para establecer nuevas contribuciones o aumentarlas.<sup>126</sup> De hecho, esta prerrogativa fue utilizada, aunque cualquier iniciativa tenía que ser aprobada por el congreso. Para ese entonces las comisiones respectivas de hacienda habían presentado los proyectos sobre contribuciones directas, que analizaremos en su oportunidad y que correspondían a una nueva sistematización de las figuras fiscales.

Con la finalidad de crear un sistema general de hacienda, el 30 de septiembre se decretó una ley sobre los funcionarios que especificaba las faltas e impedimentos del director y contador de la Dirección General de Rentas y otra sobre el establecimiento de una *Junta Consultiva de Hacienda*. Esta ley otorgaba

<sup>125</sup> *Diario del Gobierno*, 17 de febrero de 1836, núm. 293. (Error tipográfico, dice 193)

<sup>126</sup> Arrillaga, 1836, pp. 107-108; Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 192.

a la administración de la hacienda pública un carácter más centralizado, pues la junta se establecería en la ciudad de México y estaría compuesta por el director general de rentas, por los ministros de la Tesorería general, “miembros natos”, y otros seis individuos que designaría el gobierno. Las atribuciones de esta institución serían: dictaminar sobre los puntos de hacienda que le propusiera el gobierno y promover lo que estimara conveniente para el arreglo y régimen de todos los ramos fiscales. Las juntas podrían ser ordinarias o extraordinarias y sus decisiones podían ser tomadas de manera consensual y en forma colegiada. Las disensiones se harían por escrito en forma de voto particular.<sup>127</sup>

El 7 de octubre el presidente interino aprobó el reglamento interno de la junta. Ésta tendría acceso a la información de las diferentes oficinas de hacienda para fundamentar sus dictámenes, del mismo modo que tendría facultades para llamar a sus juntas a jefes, empleados o particulares a comparecer. Sus miembros trabajarían en comisiones formadas por el presidente de la misma, además de que los vocales podían presentar proyectos, reglamentos, reformas y demás propuestas que estimaran conveniente para el beneficio de la Hacienda pública.<sup>128</sup> Cabe preguntarse si esta junta constituía un mecanismo para acotar las decisiones del ministro de hacienda y qué tanto tuvo injerencia en la toma de decisiones. Parece que mucha, pues tendría acceso a toda la documentación de hacienda incluyendo dictámenes y proyectos. Además, este nuevo instituto estaba a tono con la política seguida por el constituyente de crear equilibrios de poder y frenos a la imposición de poderes y de grupos sobre otros. El régimen pactista y consensual que había sido la tónica de los congresistas al expedir la ley que definió y creó un *Supremo Poder Conservador*, estaba en la creación de estos sistemas de fiscalización, revisión y certificación del mismo ejercicio del poder.<sup>129</sup>

<sup>127</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 196-197.

<sup>128</sup> Arrillaga, 1836, pp. 147 y 224-225 y Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.205-206. Esta circular la firmaron los miembros de la junta que eran Ignacio Pavón, José Govantes, Joaquín Lebrija, José de la Fuente, Mariano Domínguez, Manuel Payno, Basilio Arrillaga y Luis Varela.

<sup>129</sup> El Supremo Poder Conservador se pensó como un cuarto poder que arbitrara con las polémicas y disenso que tuvieran los poderes entre sí. La medida despertó una fuerte polémica ya que por un lado se pensaba que era necesaria para mantener el equilibrio político y frenar a los otros poderes, principalmente el ejecutivo, para que no se impusieran sobre los demás. La oposición pensaba que un poder como este, formado por notables, estaría por encima de los otros y se podría convertir fácilmente en un poder extraconstitucional, arbitrario y despótico. Véase Noriega, 1972. Recientemente apareció un libro dedicado a la creación del Poder Conservador, a sus antecedentes y el papel que desempeñó en la República centralista. Pantoja, 2005.

A principios de 1837 se decretó que a los empleados, ministros de la Tesorería general, jefes principales de hacienda y administradores encargados de las cobranzas de las rentas, contribuciones y deudas del erario público, se les otorgarían facultades “económico-coactivas” a fin de hacer efectivos los cobros. Sin salirse de los límites establecidos por las leyes, tenían la facultad de cerrar las casas y giros y, en su caso, realizar embargos. En los departamentos se nombrarían promotores fiscales y jueces para determinar las sanciones. En ninguna parte de la ley se habla de hacer uso de la policía o del ejército para el cobro, aunque como se sabe, era práctica común. Los legisladores pusieron especial atención en no cometer arbitrariedades o injusticias en las diligencias, las cuales estarían dentro de los límites estrictos de la legislación y por lo tanto de la legalidad.<sup>130</sup>

En la nueva relación entre el centro y los departamentos se dio un hecho determinante que empezó en la primavera de 1836 cuando el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México y la capital del departamento fue cambiada de Toluca a la ciudad de México, convirtiéndose ésta en la capital de ese departamento. Los congresistas habían aprobado casi con unanimidad el cambio, pero el ayuntamiento de Toluca y 500 residentes pedían que la capital permaneciera en Toluca.<sup>131</sup> Por decreto del 20 de febrero de 1837 se verificó la incorporación del Distrito Federal al Estado de México mandando que se nombrara un prefecto.<sup>132</sup> Estos cambios propiciarían una agria disputa sobre todo en el aspecto de las rentas.

Casi al finalizar el periodo de los gobiernos interinos se decretaron dos leyes fundamentales para la reorganización hacendaria: el *Arancel general de aduanas marítimas y fronterizas* del 11 de marzo de 1837 y el *Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos* del 20 de marzo de ese mismo año. La intención de ambos decretos era ejercer más control sobre los departamentos ya que en los que se ubicaban las aduanas, cuyas rentas

---

<sup>130</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 266-269. Como veremos más adelante, durante la administración de Bustamante se dio seguimiento a la creación de tribunales de hacienda para solucionar los conflictos y descontentos.

<sup>131</sup> Macune, 1978, p. 58.

<sup>132</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 295-296.

pertenecían al gobierno central, se requería una mayor supervisión que evitara la corrupción y el contrabando. El arancel establecía las condiciones para entradas de buques extranjeros, tarifas a pagar, exenciones, prohibiciones y comisos. Para eso se requería el reordenamiento de los gobiernos interiores de los departamentos a cuya cabeza estarían los gobernadores.

Después seguirían en jerarquía las juntas departamentales de las que dependerían prefectos, subprefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz en un esquema más vertical. En el arancel se hacía hincapié en que los gobernadores serían designados directamente por el presidente de la República con base en una terna propuesta por las juntas departamentales y sus atribuciones serían nombrar prefectos, disponer de la fuerza armada, suspender ayuntamientos, vigilar y ordenar; además de que ejercería una vigilancia sobre las oficinas de Hacienda del Departamento. Finalmente, se establecía que en cada departamento habría una secretaría del gobierno departamental para el despacho de los asuntos del gobierno interior que tendría entre sus facultades elaborar el reglamento del gobierno interior y servir de consejero.<sup>133</sup>

El 24 de marzo de 1837 se anunciaba la convocatoria para la formación de juntas departamentales y que de éstas “va a depender en su mayor parte la permanencia del nuevo sistema así como la felicidad y el bienestar de nuestra nación...”. Las juntas departamentales estarían compuestas por siete individuos que se renovarían cada cuatro años con las mismas calificaciones que se necesitan para ser diputado y cuyas funciones serían elaborar iniciativas de ley relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. Una de sus atribuciones y que definía su carácter centralista, eran formar junto con el gobernador las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.<sup>134</sup>

Para mantener el control dentro de los departamentos, los gobernadores nombraron prefectos que durarían en el cargo por cuatro años, pudiendo ser reelectos. Para detentar este cargo, los individuos tenían que contar con una renta

---

<sup>133</sup> Arrillaga, 1837, pp. 144-192 y 202-

<sup>134</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de marzo de 1837, núm. 694.

de por lo menos 1000 pesos anuales. Sus funciones consistían en cuidar el orden, hacer cumplir las leyes, imponer multas y oír quejas contra funcionarios del gobierno. También tendrían algunas labores administrativas como en la inversión de propios y arbitrios de los pueblos y proponer al gobernador medidas que considerasen oportunas para el fomento a la agricultura y de todos los ramos de la industria, instrucción y beneficencia pública. Por su parte, los subprefectos tendrían algunas prerrogativas y funciones de los prefectos, aunque no tenían sueldo y sólo se les darían 365 pesos para gastos de escribientes.

En cuanto a los ayuntamientos, el gobierno central los mantuvo con sus mismas funciones que tenían y estableció que los habría en las capitales de los departamentos, en las ciudades donde los había antes de 1808, en los puertos con 4 mil habitantes y en los pueblos con 8 mil habitantes. Para ser miembro se necesitaba una renta de 500 pesos. Aunque se les otorgaron algunas atribuciones se especificaba su sujeción a los subprefectos, prefectos y gobernadores. De hecho se les retiró toda atribución política o legislativa, quedándoles solamente hacer iniciativas o sugerencias en los rubros de policía y buen gobierno, y sus actividades se limitarían a vigilar el orden, la seguridad, el “ornato” y salud de las localidades, además de que podían celebrar contratas para toda clase de diversiones incluidas las ferias y cobrar esos ingresos para ingresarlos al fondo de propios y arbitrios.<sup>135</sup>

Otros funcionarios fueron nombrados para mantener el orden y para llevar apropiadamente la recaudación como los alcaldes y jueces de paz que eran nombrados por los prefectos y subprefectos, cuyas funciones serían velar por la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y órdenes.

Después de dar cuenta de estos cambios organizativos, podemos decir que los congresistas creían en una normatividad que reglamentara la administración y la hacienda pública. La intensa labor legislativa demuestra el sentido de racionalidad administrativa que se buscaba. Sin ejercer demasiada presión fiscal hacia los recién formados departamentos, se esperaba que los mecanismos de

---

<sup>135</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 323-338.

control y supervisión de cuentas, de ingresos y gastos pudieran incidir en el incremento de las recaudaciones. Todo este aparato normativo serviría para facilitar la aplicación de nuevas contribuciones, que de hecho se estaban preparando. Si bien esta extensa legislación al respecto del reordenamiento administrativo trató de establecer una mejor marcha de las finanzas y de la hacienda pública, eventos político-militares harían cambiar de rumbo a las administraciones de los presidentes interinos Miguel Barragán y José Justo Corro. Nos referimos al problema de Texas que requirió de fuentes urgentes de recursos. La solución inmediata fue la contratación de empréstitos vía subsidios extraordinarios. Así se hacía patente que existían dos vías por las que navegaron las administraciones centralistas: por un lado, la búsqueda de un sistema eficiente de administración y recaudación y por otro, el círculo vicioso del endeudamiento.

### III. GUERRA, SUBSIDIOS Y DEUDA

“Hay una galería fría  
lujosamente adornada  
que de todos es llamada  
**General Tesorería.**  
Dícnelo por ironía  
Muy justa, neta y cabal,  
y cuando todos lo vemos,  
merece que la llamemos  
**General Debeduría**”.

*El Cosmopolita*, 13 de agosto de 1836, núm. 70

“El crédito es cómo el aceite,  
que suaviza las fricciones  
de la máquina complicada  
de la hacienda...”

*Diario del Gobierno*, 4 de febrero de 1836, núm. 280.

Al inicio de la administración centralista se hicieron intentos por disminuir la deuda pública heredada del régimen federalista. Se trató de negociar los instrumentos de crédito, con la finalidad de contratar nuevos préstamos que permitieran mantener la solvencia del gobierno, pero el incremento de la deuda en los años del centralismo imposibilitó el saneamiento de las finanzas públicas y no se pudo tener un control sobre los créditos ni sobre su aplicación. A pesar de que los gobiernos centralistas habían comenzado a consolidar y a cubrir los servicios de la deuda, incluso reconociendo los adeudos desde antes de la independencia, el incremento del gasto, sobre todo en la milicia, no permitió que el plan de renegociación de los adeudos pudiera efectuarse satisfactoriamente. Por otra parte, ante el estado de guerra se recurrió al viejo recurso de solicitar subsidios extraordinarios en calidad de préstamos con cierto interés al vencimiento, que más parecían instrumentos de deuda de antiguo régimen como los “prestamos gratuitos” que se solicitaba el monarca español, que intentos por sanear las finanzas públicas. Todo ello mientras las medidas impuestas por los congresistas para la reorganización administrativa y fiscal, apenas estaban en ciernes.

Ante la inminente separación de Texas, el gobierno central asumió este peligro como *causus belli*, pero el problema era ¿Cómo subvencionar una campaña militar cuando no se tenían ni los recursos para pagar lo más urgente? La respuesta inmediata fue solicitar préstamos, pero para eso se tenía que mejorar el crédito del desacreditado gobierno. El “descrédito del crédito”, como lo llamó la prensa de la época era el reto al que se enfrentaba la nueva administración. Tres metas básicas dirigieron los esfuerzos del gobierno para remontar tanto la crisis financiera como la cuestión texana: conseguir créditos para subvencionar los gastos militares por medio de préstamos forzosos y voluntarios, tratar de pagar los créditos vencidos y renegociar la deuda pública con los particulares otorgando nuevas concesiones.

Otro aspecto que tocaremos en este capítulo es el de la Iglesia. Las relaciones con el Estado habían mejorado cuando se detuvieron los intentos reformistas de la administración Farías. La nueva constitucionalidad garantizaba las relaciones armoniosas por lo que el gobierno sólo se limitaría a disponer de los bienes nacionales que le habían pertenecido al clero y a solicitarle préstamos y donativos voluntarios.

Huelga decir que el conflicto con Texas ha sido abordado abundantemente por la historiografía tanto mexicana como estadounidense en sus aspectos políticos, sociales y diplomáticos.<sup>136</sup> Las causas de la separación de Texas también han sido abordadas en investigaciones novedosas.<sup>137</sup> Asimismo, el problema de la deuda pública ha sido tratado con holgura por algunos investigadores.<sup>138</sup> En particular, el proceso de endeudamiento ha sido planteado en sendos estudios sobre el agiotismo.<sup>139</sup> En lo que ahora profundizaremos es en la manera en que la guerra afectó las finanzas públicas e impactó las medidas fiscales del centralismo, que a nuestro modo de ver provocó dos efectos: uno, expedir urgentes disposiciones de tributación extraordinaria mitad prestamos y mitad impuestos prediales y dos, apresurar la creación de nuevas contribuciones directas.

---

<sup>136</sup> Barker, 1928; Moyano, 1987; León, 1988; Vázquez, 1990.

<sup>137</sup> Vázquez, 1994.

<sup>138</sup> Rippy, 1959; Bazant, 1995; Tenenbaum, 1986 y 1998.

<sup>139</sup> Bernecker, 1992; Tenenbaum, 1985.

### Del préstamo forzoso a la contribución extraordinaria

A fines de 1835, el gobierno envió una iniciativa al Congreso para aplicar un préstamo forzoso de un millón de pesos, que se puso a discusión, aunque finalmente no se aprobó la iniciativa.<sup>140</sup> Con esto, la administración centralista entraba de nuevo en una política de endeudamiento. La solicitud de préstamos, cada vez más frecuentes y urgentes, denotaba la situación de penuria del gobierno, pero también una fuerte oposición entre el congreso y el ejecutivo. Las diferencias entre los dos poderes estribaban en la forma de conseguir los créditos. En algunos casos, la polémica y la negativa del legislativo para aprobar las iniciativas del gobierno llegaron a extremos álgidos ya que se consideraba que los préstamos que solicitaba el ejecutivo eran onerosos por el pago de intereses.

Una de las formas del crédito que si fue sancionada por la cámara, fue la solicitud de un *subsidio extraordinario de guerra*. Este fue un instrumento de una fiscalidad coyuntural y temporal para allegarse recursos sin acudir a contribuciones ya establecidas. En este concepto entran los préstamos (en general todos los créditos), donativos y transferencias entre ramos de ingreso fiscal, entre otros.<sup>141</sup> De hecho, las nuevas propuestas de contribuciones extraordinarias no se separaban mucho de la tradición colonial. De acuerdo con Marichal “esto era claramente una *forma arcaica* de recaudar fondos en tiempo de necesidad, que fue aplicada en las Américas por el gobierno español desde principios del siglo XVII”.<sup>142</sup> Estas contribuciones junto con los *donativos* usualmente se exigían durante las guerras, y frecuentemente en tiempos de crisis agrarias y epidemias. Su aplicación se intensificó a fines del siglo XVIII como resultado de las diversas guerras internacionales de la corona española,<sup>143</sup> y durante el centralismo tendrían otro momento de apogeo al vivirse situaciones de

<sup>140</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de diciembre de 1835, núm. 218.

<sup>141</sup> Jáuregui, 1999, pp. 221-222.

<sup>142</sup> Marichal, 2001, p.38.

<sup>143</sup> Véase Marichal, 1999. Una de las reformas de importancia iniciadas por la Constitución de Cádiz fue el establecimiento de una contribución extraordinaria de guerra el 1° de abril de 1811 que era un impuesto sobre la renta y para su buena recaudación requería de una tesorería general. Véase Jáuregui, 2001, p. 87.

guerra frecuentes, pero habrá que preguntarnos ¿qué era lo que hacía distinto a este subsidio del periodo centralista? Un editorial inserto en la prensa oficial nos da la respuesta. Se decía que era un préstamo destinado a auxiliar al supremo gobierno en la campaña contra los “ingratos texanos”. A los particulares que aportaran su dinero se les daría un pequeño interés, aspecto que no era tan relevante como el de los altos objetivos patrióticos que se perseguían de “expeditar la marcha de las tropas que van a defender la integridad del territorio nacional y acudir a su indispensable manutención...”.<sup>144</sup>

En junio de 1835 se empezó a discutir la aplicación del subsidio que tenía la característica de gravar con un 1% el valor de las fincas urbanas, que se cobraría por única vez y establecía que “cada contribuyente remitirá ó llevará la cuota de la exhibición correspondiente a la comisaría, subcomisaría ó receptoría..”. Este subsidio tendría un premio para los prestamistas del 6% anual hasta la devolución del subsidio”.<sup>145</sup>

La propuesta del diputado Michelena, que establecía un híbrido mitad préstamo y mitad contribución directa, comenzó a discutirse en la sesión del 19 de noviembre de 1835 y se aprobó su artículo 1º que gravaba con el 1% el valor de las fincas urbanas, por 53 diputados a favor contra 12. El artículo 2º que a la letra decía que los particulares podrían hacer la exhibición en tres plazos cada veinte días se aprobó por 59 diputados contra 5. Los artículos siguientes que establecían que cada contribuyente manifestara el valor de su finca, las multas por “ocultación”, que la mitad de estas multas se daría al escribano y la otra a quien denunciare a los evasores, también fueron aprobados, así como las rebajas a propietarios que hubieran hecho pagos por adelantado.<sup>146</sup> El 20 de noviembre se acordó por unanimidad de 68 votos que se aprobaran las excepciones de pago a conventos que tuvieran una función pública como beneficencia, colegios,

---

<sup>144</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de diciembre de 1835, núm. 218. Durante el federalismo tenemos un antecedente a este impuesto en el arbitrio extraordinario impuesto por Zavala el 15 de septiembre de 1829 con la intención de destinar fondos para la guerra contra los españoles. El subsidio se aplicaba sobre fincas rústicas y urbanas y patentes, acordándose que se nombraría para su cobro a comisarios generales y subalternos en las capitales de los estados y en lugares donde se requiriera. Tal cláusula se consideró como una violación al “derecho inalienable” de los estados soberanos. Véase Serrano, 2002, t. I, p. 106 y ss.

<sup>145</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de noviembre de 1835, núm. 203.

<sup>146</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de diciembre de 1835, núm.218.

hospitales y hospicios, así como a propiedades cuyo valor no excediera de 500 pesos y que no tuvieran una utilidad. Los representantes acordaron intercalar un artículo más que sería el 5° relativo a la depreciación de las fincas por deterioro. Se aprobó por unanimidad de 65 votos.

Las votaciones de la iniciativa de ley fueron suspendidas para oír al ministro de guerra que leyó las últimas comunicaciones sobre los avances de los colonos de Texas, por lo que se pidió se agilizaran las providencias para proveer de recursos pecuniarios al ejército. A moción del diputado Pacheco Leal se continuó la discusión del subsidio para aclarar algunos detalles sobre las multas, los gastos de cobranza, el pago a los contribuyentes de un 6% de lo prestado hasta la devolución del subsidio y pago de sus réditos. El diputado agregó que las comisarías se encargarían de coleccionar las cantidades sin aumentar el personal. Todas estas consideraciones se aceptaron por mayoría de votos.

Algo que llamaba la atención de las disposiciones era que planteaban la creación de nuevas figuras tributarias. Aparte de las propiamente prediales, se consideraron otras como la de patente de comercio y la de giros y negocios. Lo más curioso es que se establecía que para el pago de las citadas contribuciones se recibirían como dinero los certificados del subsidio extraordinario de guerra. El mecanismo no podía ser más dañino para el crédito pues el gobierno recibía el subsidio de cuotas establecidas sobre propiedades y emitía certificados, a la vez, para pagar los servicios de este préstamo, estableció un impuesto sobre las mismas propiedades que los particulares podían pagar en efectivo o con certificados. ¿Cómo era posible que se cobrara una contribución y sobre las mismas propiedades se tasara otro impuesto y con este se pagara la primera? Creo que el ejemplo es claro para distinguir este tipo de contribución extraordinaria de una contribución ordinaria, pero lo más relevante del problema era que se gravaba la misma propiedad dos veces. Para el gobierno era la única salida para generar recursos, pero para los propietarios era claramente oneroso.<sup>147</sup>

En la sesión del 21 se continuaron discutiendo los restantes artículos de la ley que establecían puntos como el que se contrataran los servicios de un perito

---

<sup>147</sup> *Diario del Gobierno*, 5 de diciembre de 1835, núm. 219.

valuador y que las comisarías hicieran informes detallados que se aprobaron por unanimidad. En la redacción del artículo 18 el legislativo se curó en salud previendo que el gobierno pudiera disponer de los fondos para otros menesteres, por lo que acordó que: “se prohíbe al gobierno celebrar contratos sobre este subsidio, hipotecando o enajenando de cualquiera otro modo sus productos, y que disponga de ellos para otro objeto que el de la guerra, á que los destina esta ley”. Se votó y se aceptó por unanimidad. Los diputados Requeja, Miranda, Quijano y Morales hicieron la propuesta que no se aplicara este subsidio a los departamentos de Oaxaca y Yucatán donde se cobraban contribuciones directas y personales pero fue desechada.<sup>148</sup>

Por fin, después de las votaciones la ley se promulgó el 21 de noviembre de 1835 y en su primer punto decía a la letra que: “todo propietario de finca urbana exhibirá por una vez en clase de subsidio extraordinario de guerra, un uno por ciento sobre el valor en que compró a finca...”. La ley también estableció que se podrían hacer tres exhibiciones al año, que quedaban exentas las propiedades de las comunidades religiosas y las que tuvieran alguna utilidad pública como colegios, hospitales y hospicios, además de las casas cuyo valor no excediera los 500 pesos además de las que no produjeran ninguna utilidad.<sup>149</sup>

Esta ley tuvo un antecedente que se remonta a 1823 cuando se había ensayado un sistema de contribuciones directas que a decir de Ignacio Piquero, “por falta de reglas adecuadas para su ejecución, quedaron sin efecto en su mayor parte”.<sup>150</sup> Esta contribución fue conocida como “derecho auxiliar nacional” y consistía en un impuesto personal aplicado de manera extraordinaria con una cuota de cuatro reales al año aplicado a todas las personas entre 14 y 60 años, exceptuando a miembros del clero. Se esperaba recaudar más de seis millones

---

<sup>148</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de diciembre de 1835, núm. 221.

<sup>149</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.102-105.

<sup>150</sup> Piquero, 1845, p. 1.

de pesos en todas las provincias siendo el Estado de México el que contribuiría con más cantidad por la población que tenía, llegando a calcularse una recaudación de casi dos millones de pesos. La primera de las dos recaudaciones anuales debía haberse terminado para el 15 de marzo de 1823, pero para ese entonces el país sufrió las turbulencias que condujeron a la abdicación de Iturbide. Cuando el congreso fue restaurado el 8 de abril, nulificó los actos del régimen depuesto y por lo tanto los impuestos directos fueron inmediatamente suspendidos, por lo que la recaudación fue insignificante.<sup>151</sup> Sin embargo, algunos intentos habían prosperado y rendido algunos frutos.<sup>152</sup>

El arbitrio extraordinario de 1835 podía correr la misma suerte. La naturaleza de la contribución daba lugar a suspicacias de los sectores propietarios que podía tener efectos contrarios a lo que esperaban los congresistas y que podía desembocar en una posible negativa al pago. Sin embargo, como lo mostraban algunos remitidos en la prensa, algunos propietarios aceptaron la medida con cierto sentimiento de patriotismo. De todos modos no se confiaba mucho en el valor “patriótico” de los propietarios y en la ley se establecieron penalizaciones si se “ocultaba” el valor de su finca con una multa de 3 pesos por cada cien de lo que había manifestado.

Este arbitrio extraordinario se consideraba un préstamo que se devolvería a los propietarios. En el artículo 12° se establecía que se pagaría a los contribuyentes un rédito anual de 6% de lo que exhibieran hasta la devolución del subsidio. Esta era un tipo de deuda que el gobierno asumía en calidad de préstamo mientras durara la guerra en Texas. En el 13° se estableció que para la devolución del subsidio y el pago de sus réditos, se impondría una contribución

---

<sup>151</sup> Macune, 1978, p. 62-63. Para un análisis detallado de las finanzas y los problemas fiscales durante el Primer Imperio, véase Tenenbaum, 1998.

<sup>152</sup> Así lo ha demostrado Antonio Ibarra en su estudio sobre el proyecto de Prisciliano Sánchez en Jalisco para establecer una estructura fiscal estable basada en contribuciones directas en 1825. Ibarra, 1998, p. 139. El mismo plan lo intentaría Lorenzo de Zavala en 1829. Véase, Jáuregui y Serrano, 1998 y Serrano, 2002, t. I.

sobre fincas urbana, rústicas y de patentes de comercio y giros. Esta disposición se llegó a cumplir en junio del año siguiente y la veremos en su momento, lo que es importante decir es que se acordó que los propietarios podrían pagar estas contribuciones con los certificados de este subsidio extraordinario de guerra, es decir, el gobierno autorizaba a pagar deuda con deuda, situación que generaría a la postre un obstáculo para remontar el “descrédito del crédito” como se decía en la época.

El 28 de noviembre se publicó por bando y se establecieron también algunas prevenciones como la de que cada comisaría o subcomisaría debía llevar un libro de registro por manzanas de los predios, cuya información se enviaría a las comisarías generales, acordándose que donde no hubiera comisarías, los gobernadores se encargarían de ordenar la información. Se estipulaba también que inmediatamente después de la recepción del documento legal, las autoridades políticas de todas las poblaciones del país dispondrían la formación de un padrón por cada sección o manzana, elaborarían una copia que deberían de remitir a la comisaría, subcomisaría, administración o receptoría respectiva y otro a la Secretaría de Hacienda en un plazo no mayor de seis días a partir de este primer documento.

También se puso en práctica el punto que hablaba de que un número no especificado de peritos estimarían el precio de las propiedades con base en “regulaciones prudentes” y con arreglo al “precio estimativo” de las mismas. Finalmente, toda la información sería llevada por personal de los nuevos departamentos para ser presentada mensualmente a la instancia superior. La documentación remitida debería expresar el nombre de la finca, la ubicación, el nombre del propietario, valores y cuotas del subsidio que le correspondiera.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 102-105.

El gobierno de la ciudad de México al mando de José Gómez de la Cortina, estableció tres modelos de machote que permitieran formar un padrón para registrar las contribuciones, dos por manzanas, y otro por las cantidades interesadas. También se propuso que el nombramiento de comisarios en cada manzana y de acuerdo a la división por cuarteles que había en la ciudad.<sup>154</sup>

Al parecer el bando se aceptó con cierto entusiasmo ya que se pensaba que se ayudaba a una buena causa: el honor nacional. Varios vecinos de Colima hicieron “indicación del verdadero patriotismo que alimentan por las críticas circunstancias en que se encuentra la nación, merced a la ingratitude, felonía y audacia de los colonos de Tejas”. El gobierno manejaba la idea de que se estaba salvando el honor nacional, aunque sólo se estaba subsanando temporalmente las urgencias de una situación de guerra.<sup>155</sup>

De hecho, una de las grandes críticas que se le hacían al gobierno era por las inmensas erogaciones y fondos destinados a la campaña de Texas, pero se argumentaba que el sacrificio era justificado para acabar de una vez por todas con la rebelión. “El sacrificio será grande, pero momentáneo y productivo”, se decía, pero el problema se agravó y no fue tan momentáneo cuando el general Santa Anna fue tomado prisionero en San Jacinto.<sup>156</sup>

Como una manera de alentar el patriotismo el 16 de enero de 1836 se había tomado la iniciativa en el Congreso de que se declarara este conflicto como guerra nacional y que se estableciera como reconocimiento una orden militar denominada Legión de Honor. Asimismo, se ordenó publicar el decreto por el cual se facultaba al gobierno para que durante la guerra con Texas pudiera disponer de hasta la mitad de las rentas de los departamentos.<sup>157</sup>

Evidentemente, con estas medidas tributarias la administración del presidente interino Barragán estaba incrementando la deuda pública. Para nivelar

---

<sup>154</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 29; *Diario del Gobierno*, 30 de noviembre de 1835, núm. 214.

<sup>155</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de enero de 1836, núm. 271.

<sup>156</sup> *Diario del Gobierno*, 28 de enero de 1836, núm. 273.

<sup>157</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de enero de 1836, núm. 271.

la situación el gobierno emitió varios bandos tendientes a uniformar y lograr un manejo más acertado de la deuda. El 30 de noviembre el general Barragán emitió un bando en cuyo artículo 1° establecía que el gobierno dispondrá que de toda preferencia la tesorería general y comisarías remitieran por conducto de la secretaría de hacienda a la sección de crédito público de la contaduría mayor, noticias de los créditos contra la nación procedentes de consolidaciones, préstamos voluntarios o forzosos é imposiciones hechas directamente o por medio de los tribunales del consulado o minería que se hubieran amortizado en las mismas oficinas y en las desaparecidas cajas de provincia y foráneas desde el año de 1810 hasta la fecha. En el 2° artículo se decía que entre tanto se recibieran estas noticias, la sección de crédito público de la contaduría mayor suspendería el reconocimiento de los testimonios de escritura ú otros documentos que se presentaren para el efecto.<sup>158</sup>

Los gobiernos centralistas no dejaron de cubrir los adeudos y procuraban pagarlos de acuerdo con sus escasas posibilidades con la finalidad de negociar nuevos préstamos, pero también con la intención de buscar la legitimidad del régimen al asumir sus responsabilidades crediticias.<sup>159</sup> Paralelamente a los arreglos tendientes a amortización de la deuda, el gobierno de Barragán proponía 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 nivelaran con los egresos, estableciéndolas sobre un pie de conveniencia, igualdad y justicia que no las tenga en contradicción con las exigencias de pueblo [...] haciéndolas emanación exclusiva de nuestra riqueza nacional”.<sup>160</sup> En otras palabras, los impuestos debían depender de la riqueza de los individuos, aspecto que se tomarían en cuenta posteriormente a la hora de pedir a los propietarios información sobre el valor de sus haberes para tasar cuotas proporcionales.

---

<sup>158</sup> *Diario del Gobierno*, 8 de diciembre de 1835, núm. 222.

<sup>159</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56. Como un caso de cumplimiento de las obligaciones del gobierno el 6 de diciembre de 1836 se pagaron 400 pesos a Agüero, González y Compañía, por los préstamos.

<sup>160</sup> Romero, 1870, p. 145, en Jáuregui, p. 39-40

En el mismo sentido la administración propuso un plan para enajenar los bienes nacionales para generar recursos y contratar nuevos préstamos. El plan había comenzado con los trabajos de la comisión segunda de hacienda para negociar la venta de las minas del Fresnillo en noviembre de 1835 y que habían sido incautadas al rebelde y federalista estado de Zacatecas. El 14 de enero de 1836 el gobierno emitió un decreto en el que se establecía que los apoderados de religiosos dominicos y agustinos calzados y descalzos de Filipinas, estaban plenamente autorizados para proceder a la enajenación de todos los bienes pertenecientes a esas comunidades que estuvieran en la república.<sup>161</sup>

Estas medidas fueron fuertemente criticadas no tanto por el clero, sino por la opinión pública que aseguraba que no aportarían al Gobierno beneficio alguno y que los particulares serían al final de cuentas los favorecidos:

La venta de los bienes nacionales hechas en estas circunstancias de aturdimiento y escasez, sólo habría venido á ser provechosa á los tenedores de esas cuantiosas sumas de papel que se halla en manos de la aristocracia de la riqueza, y de aquellos hombres que han sabido hacer con ellos verdaderísimo el refrán castellano de 'a río revuelto, ganancia de pescadores'; infinitos abusos se hubieran cometido en la bancarrota de esos bienes, que reservados para mejores y más felices momentos, servirían de base y de hipoteca preciosa para establecer con solidez el crédito nacional.<sup>162</sup>

Entre medidas que se exaltaban patrióticamente y otras que no eran muy bien recibidas por la población, el 30 de noviembre se discutieron eventuales rebajas en los salarios de burócratas, según proyecto de ley presentado por el diputado Portugal y que a la letra decía que mientras “duraran las escaseces de la hacienda pública, á ningún funcionario, pensionista o empleado se satisfecerá su sueldo integro”.<sup>163</sup> Esta medida venía a atizar el fuego del debate político/fiscal y

<sup>161</sup> *Diario del Gobierno*, 1 de febrero de 1836, núm. 277. En Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 121, se indica que fue el 13 de enero. Para ese entonces se tenían algunos datos del valor catastral y las rentas de las propiedades de las temporalidades que habían pertenecido a los jesuitas, órdenes hospitalarias y monacales suprimidas. Según datos de la contaduría general de temporalidades elaborado el 28 de mayo de 1823 el estado de las fincas rústicas y urbanas de estas temporalidades eran el siguiente:

Valor de las fincas	Gravamen que reporta	respectivos a obras pías	Idem. a enfermos	Créditos pasivos	renta anual
1. 090.979	565.431	221.221	147.064	197.145	41.646

FUENTE: AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 6.

<sup>162</sup> LAF. *Vaya...*, 1836.

<sup>163</sup> *Diario del Gobierno*, 13 de diciembre de 1835, núm. 227.

lo que más molestaba a los contribuyentes era que los militares en activo estaban excluidos de estas deducciones.

Aunado a los préstamos extraordinarios continuaron otro tipo de exacciones como la apertura de una suscripción para apoyar la guerra con Texas, que aunque era una contribución temporal y voluntaria, se sumaba a las exacciones ya establecidas. Por otra parte, el 1° de noviembre de 1835 se había enviado al congreso una iniciativa para levantar un préstamo forzoso de un millón de pesos. Después de discutirla, no se aprobó por considerarse demasiado onerosa ya que se trataba de hipotecar rentas de erario público y fomentar el trato con los agiotistas, por lo que se siguió con lo establecido en el subsidio extraordinario.<sup>164</sup>

A partir de estas solicitudes de donativos y préstamos hubo ocasionales muestras de “un verdadero patriotismo que alimentan por las críticas circunstancias en que se encuentra la nación, merced a la ingratitud, felonía y audacia de los colonos de Tejas”. Por ejemplo, el cura de Almoloya, José María Gerónimo de Arzae y los señores Martín Anguiano y Juan de Dios Ochoa, renunciaron a los descuentos que establecía el decreto del 21 de noviembre de 1835 para apoyar la guerra. La carta se insertó en el *Diario* y se les daban las gracias, para “satisfacción de los interesados y de los buenos mexicanos”.<sup>165</sup>

Estas manifestaciones no eran abundantes, por lo que el gobierno siguió exhortando a los “buenos ciudadanos” a contribuir en esta causa y ante la negativa de poder exigir más préstamos forzosos, la práctica del préstamo voluntario se hizo la más conveniente. El 3 de junio de 1836 se promulgó un decreto que instituía y legalizaba la solicitud de préstamos voluntarios. El mismo Cortina, gobernador del Distrito, arengó a la población diciendo que: “ultrajado abiertamente el honor Nacional por los pérfidos colonos de Tejas, con la sublevación de aquel territorio que se intentan separar de la República Mejicana...”, se tenía que colaborar.<sup>166</sup> Sin embargo, como esta contribución era voluntaria tuvo poco poder de convocatoria a pesar del discurso exaltado que se manifestaba en su primer artículo 1° en el cual a nombre del “patriotismo y

---

<sup>164</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de diciembre de 1835, núm. 218.

<sup>165</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de enero de 1836, núm. 271.

<sup>166</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 31.

generosidad” se pedía la colaboración de todas las corporaciones, comunidades, cofradías, conventos y demás civiles y eclesiásticas.<sup>167</sup>

Los gobiernos centralistas, emanados de una coalición antirreformista no podían presionar demasiado al clero para que contribuyera al gasto público, por lo que se buscaba mecanismo de cooperación que ayudaran a mantener el equilibrio del régimen. Al fin de cuentas los resultados en la recaudación fueron escasos. Las monjas de Regina Coeli dijeron que dado “la justicia y prontitud con que debe hacerse esta voluntaria contribución” aportarían una cantidad de acuerdo a sus posibilidades aclarando que no sería cuantiosa. Entre las contribuciones más importantes estuvieron las del Oratorio de San Felipe Neri que aportó 500 pesos. El convento de Jesús María cooperó con 200 pesos mientras el de Santo Domingo lo hizo con tan sólo 100 pesos. San Agustín cooperó, pero no se aclaró la suma. El Convento de la Merced cooperó con “la corta cantidad de cincuenta pesos”, lo mismo que el de Santa Isabel.

Otras corporaciones se disculparon por no poder colaborar con el gobierno en un asunto tan importante y que lo sentían mucho. La congregación de San Pedro dijo que con todo gusto colaboraría, pero que “por desgracia” no tenía fondos, ya que habían contribuido con más de mil ochocientos pesos de préstamos forzosos. El cabildo eclesiástico dijo que ya había dado ocho mil pesos “quedando muy poco de que poder hacer algún esfuerzo para secundar los muy laudables deseos del Exmo. Ayuntamiento...”. El mayordomo de San José de Gracia y Santa Inés dijo que no podían disponer de cantidad alguna y además que no tenían dinero dado que las rentas que recaudan apenas daban para “su escasa subsistencia”. Lo mismo argumentó el de Balvanera además que le estaba prohibido disponer de sumas y el del convento de la Purísima Concepción dijo que no podía disponer de cantidades sin la aprobación de la madre abadesa, pero que ya había adelantado desde el día 14 trescientos pesos entregados en la Tesorería General, “haciendo un esfuerzo sobre la escasez que hoy sufre...”.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 31.

<sup>168</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 31.

De todos modos el gobierno echaría mano de los recursos de la Iglesia de una manera u otra. Además, levanto un padrón de instituciones y laicos que deberían de cooperar con él (Véase Cuadro 3.1)

De acuerdo con la orden dada por el gobierno sobre contribuciones voluntarias del 4 de julio se insertó en el periódico oficial una lista de los vecinos de Acajochitlán, Tenango, Pachuca, Tulancingo y otras poblaciones para auxiliar al gobierno en los gastos de la guerra con Texas con la cantidad de 601 pesos.<sup>169</sup> Aunque se insertaron más listas de contribuyentes de Nuevo León y Veracruz, las cantidades obtenidas eran muy bajas.<sup>170</sup>

Algo en claro sacaba el gobierno de todo esto y era que sin el uso de la coacción y de la fuerza poco podría recaudar por las buenas. Por eso el 16 de junio decretó una disposición que parecía un antecedente al impuesto sobre patente. La naturaleza de este tipo de contribución era gravosa ya que el gobierno imponía ciertas cantidades a particulares, corporaciones y negocios como boticas y tocinerías entre otros giros. No se trataba de una contribución proporcional, sino de una cuota designada a cada negocio que iba de 100 a 500 pesos. Particulares como Bartolomé Carrera, el canónigo de Martín García; negocios como la testa-

---

<sup>169</sup> *Diario del Gobierno*, 30 de julio de 1836, núm. 457. Es una lista muy larga que menciona personas que contribuyeron desde con un real hasta 10 pesos, incluyendo párrocos.

<sup>170</sup> *Diario del Gobierno*, 3 de agosto de 1836, núm. 461; 4 de agosto, núm. 462.

<p><b>CUADRO 3.1</b>  <b>LISTA DE LAS CORPORACIONES A</b>  <b>LAS QUE SE LES PEDIRÁ SU COOPERACIÓN VOLUNTARIA</b></p>
---

Ilustrísimo Cabildo Metropolitano  
 Oratorio de San Felipe Neri  
 R.P. Prefecto de san Camilo

**Conventos de religiosos:**

Santo Domingo  
 San Agustín  
 El Carmen  
 La Merced  
 Colegio de Porta Coeli

**Mayordomos de los conventos de religiosas:**

Jorge Madrigal. Concepción  
 Manuel Ruiz de Tejada. Encarnación  
 Andrés Mendoza. Jesús María  
 Alejandro de - San Bernardo  
 Pedro Verdugo. San Gerónimo  
 José María Mercado. San Lorenzo  
 Manuel Yanguas. Santa Inés y San José de Gracia  
 Rafael Días. Balvanera  
 José Vicente del Corral. Regina Coeli  
 Manuel Moreno y Torre. Santa Clara  
 José María Mercado y Peñaloza. San Juan de la Penitencia  
 R.P. Mayordomo de Santa Catalina  
 Mayordomo de Santa Isabel

**Congregaciones y cofradías:**

Congregación de San Pedro  
 Archicofradía de la Catedral  
 Archicofradía de ciudadanos de la Santa Veracruz  
 Archicofradía de Nuestra Señora del Rosario  
 Cofradía de Nuestra Señora de Aranzazú  
 Cofradía de Ecce Homo de Regina  
 Cofradía de Coheteros de San Pablo  
 Cofradía de Salto del Agua  
 Cofradía de la Parroquia de Santa Catarina  
 Cofradía de los Remedios

**Corporaciones y Colegios**

Nacional y Pontificia Universidad  
 Monte de Piedad de Ánimas  
 Establecimiento de Minería  
 Colegio de Abogados  
 Nacional Colegio de Escribanos  
 Pontificio Colegio del Seminario  
 Colegio Nacional de San Ildefonso  
 Colegio Nacional de San Juan de Letrán  
 Colegio Nacional de San Gregorio.

mentaría de Antonio Manuel Couto y Martín Corchado, deberían cooperar con 500 pesos; con 250 pesos diversas testamentarias y compañías, y con 100 pesos a una gran mayoría que incluía arrendatarios, mayordomos de conventos, propietarios de boticas, tocinerías, testamentarias y corredores de semillas.<sup>171</sup> El gobierno no mencionó los criterios para asignar tales cantidades y se daban ocho días para efectuar el pago. Lo curioso es que no aparecieran entre los consignados nombres famosos de empresarios-agiotistas ni militares de alto rango, lo que nos hace suponer que el criterio de justicia que se manejaba en la aplicación de estas contribuciones era muy discrecional y que en posteriores ocasiones se trataría de enmendar con una reglamentación muy detallada, como lo sería la ley de patentes del 7 de julio de 1836.

Estos intentos de fiscalidad extraordinaria muestran la incapacidad del Estado por recaudar por la vía administrativa los excedentes económicos. Este tipo de contribuciones se practicó en un momento de urgencia y correspondía a otra forma de entender la fiscalidad cuando no se habían hecho las reformas hacendarias ni se había terminado por definir el marco constitucional. Esta contribución extraordinaria muestra el paso entre una fiscalidad de tradición colonial pero también los intentos por establecer contribuciones proporcionales al valor de la riqueza de los particulares.

### **El arreglo del crédito público**

En un editorial del *Diario del Gobierno* se escribía que en el siglo XIX los progresos de la economía política eran muy rápidos pero que faltaba mucho por hacer en países como México. El periódico consideraba que en vez de incrementar las cargas se debería buscar la mejora del crédito ya que éste podría sustituir una contribución onerosa. Los editorialistas, sin embargo, estaban conscientes de que para crear el crédito se necesitaba de la confianza pública que

---

<sup>171</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de agosto de 1836, núm. 465.

“depende de la unión de todos los ciudadanos alrededor del gobierno...” incluyendo, por supuesto, a los agiotistas.<sup>172</sup>

*El Diario* insistió en la necesidad de arreglar el crédito público, ya que “si llega a consolidarse esta fuente perenne de riqueza y abundancia, bastará su influencia sola para impedir los males, consecuencias de los primeros ensayos que no adquieran la exactitud apetecible por falta de elementos... el crédito no puede crecer sino á la sombra de la libertad y del orden, ni fructificar sino por un buen sistema administrativo. Así es que en el cultivo de esta planta preciosa se hallan consignados los intereses más importantes de la sociedad.”<sup>173</sup>

A través de la prensa no cesaban los desacuerdos ni la polémica. Los editorialistas del *Diario* del 9 de agosto criticaron fuertemente el editorial de *El Cosmopolita* intitulado “Idea de la hacienda pública”, en el que la oposición moderada pretendió probar que el estado lastimoso de la hacienda se debió al cambio que efectuó la nación en su sistema de gobierno y al ejecutivo que se condujo “de muy mala fe”. El *Diario* argumentó que no cabía la menor duda que uno de los objetivos del cambio había sido el de mejorar el estado de las rentas disminuyendo los gastos, equilibrarlos con los productos y mejorar la hacienda.

La crítica de *El Diario* también se dirigía suprimido el sistema federal, había disminuido el número de empleados y esto favorecía a las rentas. Aunque los “diaristas”, decían que esto no había ocurrido y que se podía ver en los resultados de la economía, pero que el congreso tampoco podía despedir a los buenos empleados de los antiguos estados lo que sería una injusticia. Una cosa que aclaraba era que el sistema de rentas en los departamentos continuaba siendo el mismo. El editorial afirmaba que se le achacaban los males a la administración actual como si ésta “*fuera responsable de los errores de las que le precedieron, se le hace cargo de los resultados que ni causó ni podía evitar, porque eran una consecuencia necesaria*” y remataban diciendo que los cosmopolitas tampoco advertían que la guerra de Texas que “quizá ellos habían promovido” había aumentado los gastos en una desproporción enorme.<sup>174</sup>

<sup>172</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de febrero de 1836, núm. 280.

<sup>173</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de febrero de 1836, núm. 286.

<sup>174</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de agosto de 1836, núm. 467. (subrayado nuestro)

Lo cierto es que efectivamente la guerra había aumentado el gasto militar y se tenía que cubrir el deficiente como fuera. En el último año fiscal antes del centralismo, 1834-1835, se reportó un déficit de 7 millones de pesos que se trató de cubrir con la emisión de papeles.<sup>175</sup> En el 12° año fiscal, 1835-1836, el déficit que calculó el entonces ministro de hacienda, Joaquín Lebrija (23 de abril de 1837 a 18 de octubre de 1837) para el siguiente año fue de 17 millones.<sup>176</sup> El aumento era de más del 100%, aunado a que la administración centralista caía en un círculo vicioso en el que los instrumentos de deuda como vales de todo tipo, letras y libranzas, estaban pasando a manos de agiotistas y especuladores. El gobierno, al no cubrirlos en los plazos establecidos, provocaba que empleados, viudas y militares retirados los vendieran a los especuladores quienes tenían un negocio muy jugoso en la compra de estos vales que rendían una gran utilidad ya que los adquirían a un precio más bajo que su valor nominal. En palabras del diputado Bustamante: “estando las órdenes hasta con 30 por 100, cualquiera contrato razonable daría menos utilidad; y por consiguiente, retrae de hacerlo á los verdaderos comerciantes, estancándose en los especuladores, lo cual trae anexo el descrédito del crédito...”<sup>177</sup> A raíz de esta situación, la segunda comisión de hacienda hizo la recomendación de que todos los vales se expidieran en una misma fecha procurando la amortización del adeudo.

A pesar de esta situación el gobierno trataba de pagar los intereses emanado del subsidio que había solicitado. En el cuadro 3.2 se muestran los registros de los abonos que se hicieron a particulares por el subsidio extraordinario de guerra en la aduana terrestre de Veracruz.

---

<sup>175</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de octubre de 1835, núm. 172.

<sup>176</sup> Véase capítulo 5 y la *Memoria*, 1837.

<sup>177</sup> *Diario del Gobierno*, 31 de julio de 1835, núm. 92.

**CUADRO 3.2**

MES	PESOS
Agosto de 1836 (incompleto) y Septiembre.....	10.191
Octubre.....	3.236
Noviembre.....	2.823
Diciembre.....	3.170
Enero de 1837.....	323
Febrero.....	221
Marzo.....	75
Abril.....	213
Mayo.....	102
Total.....	20.354

AGN. *Primer libro manual de data que lleva la cuenta de la contribución de patente en la aduana terrestre de Veracruz*. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 16.

Como se ve en los datos, las cantidades asignadas al pago del subsidio fueron de poca monta y fueron descendiendo. De todos modos, el gobierno adjudicó otros porcentajes de impuestos de otras aduanas para solventar el pago de los intereses vencidos, incluyendo las rentas adelantadas de las demás aduanas marítimas.

Otras disposiciones del gobierno para allegarse fondos fueron del todo impopulares y provocaron descontento en los departamentos. Para completar el cuadro, el 9 de enero de 1836 el congreso por fin otorgó facultades al gobierno para disponer hasta la mitad de las rentas de los departamentos mientras durara la guerra en Texas, sin alterar el método de recaudación y cuentas establecidas por las leyes vigentes. Estos fondos ingresarían directamente a las comisarías y subcomisarías.<sup>178</sup>

A pesar de los intentos del gobierno por ordenar la deuda pública para eventualmente cubrirla, la guerra de Texas hizo que se dejaran de pagar algunos compromisos. El 25 de enero se dieron dos decretos suspendiendo hasta que terminara la guerra de Tejas el cumplimiento del artículo 13 de la ley del 2 de marzo de 1835 sobre el arreglo del pago de las órdenes expedidas a resultas de préstamos y contratas celebradas por el gobierno. Asimismo, se facultó al gobierno para que concediera permisos para sacar de la República hasta mil marcos de oro y mil barras de plata, pasta o mixta por el cual los exportadores pagarían un 8%. De todos modos se destinaron algunos otros fondos al pago de

<sup>178</sup> Dublán y lozano, 1876, t. III, p. 117

bonos y vales de amortización de acuerdo con la ley del 20 de enero que destinaba un 15% del producto de las aduanas marítimas para el pago de estas órdenes, además que se cubrió el adeudo de 400 mil pesos que el general Santa Anna había solicitado a Joaquín de Errazu.<sup>179</sup>

Al mismo tiempo que la administraciones centralistas intentaban arreglar el crédito, se dio un debate en torno a la forma de cómo se tenía que resolver el problema de la deuda con los tenedores de libranzas. Algunas dependencias del gobierno como la Tesorería y las comisarías emitían este tipo de documentos y el mismo Banco de Avío giraba libranzas contra sus capitales, aunque el gobierno le otorgaba recursos.<sup>180</sup> El ministro de hacienda intentó acordar, a instancias del gobierno, el pago a los tenedores “de un modo justo, equitativo y compatible con las posibilidades que presten los ingresos del erario”.<sup>181</sup>

El 22 de febrero se le había informado al gobierno que se le vencían las libranzas que tenía giradas por el Banco de Avío hasta el 20 de enero. También tenían que pagar los insumos que se debían a comerciantes extranjeros, que eran del orden de 81 mil pesos a fabricantes de Nueva York por el importe de cinco máquinas para hilados y tejidos.<sup>182</sup>

En oficio del ministerio de hacienda se pedía una ampliación por un mes más el plazo concedido a los tenedores de órdenes y vales de amortización a fin de que los presentaran en la tesorería general, según la ley del 20 de enero.<sup>183</sup> Los problemas y protestas no se hicieron esperar contra la ley para el pago a los tenedores por lo que se aprobó una concesión de dos meses. Los comerciantes de Veracruz solicitaron al congreso que se derogara la ley en donde especificaba la suspensión de pagos en las aduanas marítimas de las órdenes giradas contra ellas por préstamos hechos al gobierno.<sup>184</sup>

<sup>179</sup> *Diario del Gobierno*, 1 de febrero de 1836, núm. 277. Más adelante veremos como diversos porcentajes de ingresos aduanales se destinarían para cubrir nuevos créditos.

<sup>180</sup> Hasta enero de 1836, por las remisiones de la Tesorería podemos percatarnos que efectivamente se estaban pagando los servicios de la deuda, bastante onerosos por cierto. Por amortizaciones se iba también una gran cantidad de recursos, más los “premios”, libranzas y vales, que junto con las remisiones a comisarías y pagadurías militares, ascendieron a 2.031.749 pesos. *Estado corte de caja hecho en la Tesorería General*, en el *Diario del Gobierno*, 31 de enero de 1836, núm. 276.

<sup>181</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de marzo de 1836, núm. 312.

<sup>182</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de marzo de 1836, núm. 331.

<sup>183</sup> *Diario del Gobierno*, 8 de abril de 1836, núm. 344.

<sup>184</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de abril de 1836, núm. 354.

En la medida de lo posible, el gobierno trataba de cubrir los adeudos. El gobierno de José Justo Corro garantizó a los tenedores de papeles el pago de la deuda y el 6 de junio emitió un decreto en el que aclaraba que los certificados expedidos por la Tesorería general estaban comprendidos en la ley del 20 de enero para los artículos 9 y 10 y no para la suspensión del pago por parte del gobierno que lo haría en abonos y plazos.<sup>185</sup> Meses después en la sesión del 2 de julio el ministro del ramo presentó la iniciativa de que se prorrogara por dos meses más el término designado por el decreto del 20 de abril para beneficiar las letras de cambio del 85% que había creado la ley del 20 de enero pasado. Se discutió lo suficiente y se aprobó por unanimidad de 64 votos.<sup>186</sup> A pesar de que se tenía el firme propósito de cubrir las letras, el gobierno tuvo dificultades para hacerlo y solicitó una prórroga.

Por otra parte, se requería que el congreso se ocupara “con toda la preferencia posible de dictar providencias capaces de aliviar de un modo permanente la crisis del erario”. José de la Fuente hizo una crítica diciendo que las leyes y disposiciones que se habían dado hasta ahora, eran “parciales, aisladas y tal vez ineficaces”. Afirmó que para mantener el ejército se necesitaban 640,000 pesos mensuales, aparte de los gastos de Texas que eran del orden de 20,000 pesos mensuales, mientras que las rentas estaban reducidas a 430,000 pesos cuyo 85% lo producían las aduanas marítimas; a 90,000 que rendían las aduanas de esta capital y a 120,000 las de los departamentos. El deficiente tan solo en los gastos del ejército era de 200,000 pesos mensuales. La deuda –según el funcionario- ascendía a más de un millón y medio de pesos tan sólo en el rubro de gastos de guerra.<sup>187</sup>

El editorial del *Diario* estuvo de acuerdo en el cálculo y, como vocero del gobierno, manifestó que se estaba consciente de que existían serios problemas para arreglar la situación. Afirmó que era necesario reducir los gastos y llevar a cabo los ajustes a las instancias recaudatorias. Sin embargo se pensaban en el arreglo de las aduanas como una solución expedita y relativamente fácil de

<sup>185</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de junio de 1836, núm. 407.

<sup>186</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de julio de 1836, núm. 437.

<sup>187</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de abril de 1836, núm. 354 y *El Mosquito Mexicano*, 26 de abril de 1836, núm.?

generar ingresos. Éstas “bien arregladas, con otro arancel, otra pauta de comisos y servida por regulares empleados, es seguro que al menos producirían de 15 a 16 millones, por un cálculo fundado, y si a estos se agregan los valores de las demás rentas, no es despropósito concluir que alcanzan a cubrir los presupuestos...”<sup>188</sup>.

El problema estaba evidenciado y detectados sus efectos, faltaba crear una estrategia eficiente y adecuada para solucionarlo. Los congresistas trabajaban intensamente en esa estrategia. Para ese entonces estaban enfrascados preparando un paquete fiscal de nuevas contribuciones directas, que analizaremos en su momento, considerando que era mejor proponer contribuciones sobre fincas y patentes que arreglar las aduanas a las que consideraban poco constantes en sus ingresos por depender del comercio exterior, además de que la mayoría tenía sus rentas hipotecadas. Aquí podemos observar dos concepciones distintas para el saneamiento de las rentas nacionales, una, la del Gobierno, que estaba por arreglar las aduanas y la otra, por los congresistas, de apostarle a la aplicación de contribuciones directas.

Por ahora nos resta decir que el círculo vicioso del agio, el pago de la deuda y la insolvencia no se resolvieron a pesar de los halagüeños pronósticos del gobierno. Tocaría a la administración de Anastasio Bustamante resolver el problema del arreglo de las aduanas marítimas y fronterizas, creando nuevos aranceles para reducir la presión a grupos de prestamistas inconformes, militares retirados y comerciantes afectados por los impuestos extraordinarios, a la vez que elaborar un paquete fiscal de contribuciones directas..

Los acontecimientos iban un pie adelante de los trabajos de los congresistas. Los apuros financieros presionaron al gobierno y al congreso a contraer nueva deuda. El 15 de junio se puso a discusión la iniciativa de contraer un nuevo empréstito de carácter obligatorio de dos millones de pesos con el objetivo de cubrir el déficit de las rentas nacionales. La iniciativa se puso a discusión y se aceptó en una votación muy cerrada de 38 representantes contra 30, con la salvedad de que las cuotas serían proporcionales y no pasarían de

---

<sup>188</sup> *Diario del Gobierno*, 15 de abril de 1836, núm. 351.

1000 pesos, según adición del diputado Barrio. En este tipo de préstamos los representantes seguían con la modalidad establecida en la ley sobre el préstamo extraordinario de guerra del 21 de noviembre de 1835 y también era un híbrido que establecía el cobro proporcional de acuerdo a las propiedades, con un interés que también resultaba poco atractivo para los propietarios. En el artículo 2° se establecía que el *máximum* que se exigiría sería de mil pesos. El cobro se haría proporcional en cuatro “clases”, (léase niveles de ingreso): la primera pagaría mil pesos; la segunda quinientos, la tercera doscientos cincuenta y la cuarta cien.

En esta ocasión no habría excepciones, tanto corporaciones, comunidades religiosas, propietarios y capitalistas de la República estaban comprendidos como “contribuyentes”, a los que se les advertía que en caso de negarse a contribuir se le aplicarían las sanciones establecidas en la ley.<sup>189</sup> La ley publicada al día siguiente tuvo una gran oposición. Tanto *El Mosquito Mexicano* como *El Cosmopolita* criticaron estas medidas considerándolas una pesada carga para los mexicanos y una medida injusta.<sup>190</sup> De todos modos y para paliar esta oposición, el gobierno determinó el 15 de julio de 1836 que Hacienda se hiciera cargo del pago de la mitad del sueldo de los soldados prisioneros en Texas para ayudar a sus familiares.<sup>191</sup>

En la sesión del 25 de junio se retomó la votación pendiente sobre autorizar al gobierno para negociar con los deudores de la hacienda pública el modo en que debían cubrir sus créditos, se aceptó por todos los representantes, menos tres. Si bien algunos especuladores y agiotistas exprimían al erario público, el gobierno tenía interés en fortalecer las líneas de crédito y por ello procuraba legislar sobre bases más equitativas los préstamos con esos particulares. El gobierno se sostenía de esos créditos aunque fueran leoninos, mientras no se terminara de elaborar las nuevas disposiciones fiscales. Después de esto se pasó a otro asunto preocupante: las acuñaciones de moneda de cobre, que como veremos más

---

<sup>189</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 29; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 166-167.

<sup>190</sup> Sordo, 1993, p. 247. Véase. *El Mosquito Mexicano*, 17 de junio de 1836; *El Cosmopolita*, 24 de junio de 1836.

<sup>191</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 186.

adelante, fue considerada como una deuda pública que el gobierno tenía que amortizar.<sup>192</sup>

Las críticas al ministerio de hacienda eran cada vez más fuertes y se decía que los despilfarros en el excesivo gasto, sobre todo militar, no sólo se debían al ministro de guerra Tornel y Mendivil, sino que el ministro Rafael Mangino había sido en gran parte el culpable, habida cuenta que el resultado del conflicto con Texas había sido desfavorable para el país y las negociaciones a las que fue sometido Santa Anna comprometían al país a erogar más dinero. Asimismo, se pensaba que había sido innecesaria y engorrosa la creación de una subsecretaría de hacienda, porque se tenía que pagar a nuevos empleados contrario a lo que debería de hacerse de poner dique a todo despilfarro y gasto superfluo.

El documento sostenía que por las revoluciones, la emigración cuantiosa de caudales, la inexistencia del fomento de la industria y el escaso comercio, habían provocado el aumento de las clases improductivas, propiciando la empleomanía y elevado los gastos del erario más allá de lo que podían producir sus ingresos ordinarios, de ahí el aumento de la deuda nacional. Debido a la mala administración –decía- había que crearlo todo, pero la gran reforma que se necesitaba no se hacía en un mes ni podía asegurarse un buen resultado. El ministro Mangino “a pesar de sus conocimientos, experiencia y dedicación, tiene que ocuparse por ahora casi exclusivamente, en proporcionar recursos del momento, ejecutivos ingresos y proyectos del más pronto verificativo”, por lo que se consideraba importantísimo el arreglo del crédito público ya que “si llega a consolidarse esta fuente perenne de riqueza y de abundancia, bastará su influencia sola para impedir los males... el crédito, por último, no puede crecer sino á la sombra de la libertad y del orden, ni fructificar sino por el buen sistema administrativo...”.<sup>193</sup>

Mangino estaba consciente de que con las cajas del tesoro exhaustas no podía satisfacer las continuas peticiones de dinero, y ante la imposibilidad de adquirir recursos renunció a su elevado cargo el 21 de septiembre de 1836. A su juicio, la bancarrota era inevitable. Mangino, hay que recordarlo, pertenecía al

---

<sup>192</sup> *Diario del Gobierno*, 5 de julio de 1836, núm. 432.

<sup>193</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de julio de 1836, núm. 437.

grupo de comerciantes de Veracruz y compartía intereses con ellos y con los hacendados de aquella región, su vinculación a Santa Anna también era evidente. En ese entonces podemos decir que se fue prefigurando una oposición entre los intereses regionales de los jarochos con los comerciantes empresarios de la ciudad de México, favorecidos por el gobierno de Bustamante y que como veremos más adelante, se evidenciaría en el problema del estanco del tabaco y la caída del general michoacano.

Un día antes de la salida del ministro fue expedida la escueta ley en la que el congreso autorizó al gobierno para arreglar el sistema general de hacienda en tanto se formulara una ley orgánica de la materia.<sup>194</sup> Había pasado casi un año de la promulgación de las *Bases* y no se había iniciado la reorganización hacendaria. Los representantes discutían incluso sobre el arreglo de la hacienda que en esencia era la facultad que se le otorgaba al gobierno para imponer nuevas contribuciones o aumentar las ya establecidas. Aquí cambiaba el concepto de lo que se quería: una cosa era arreglar imponiendo paquetes fiscales y otra reorganizar creando reformas profundas. Ante las urgencias, el congreso y el gobierno se inclinarían por lo primero.

En efecto, las medidas adoptadas iban a la par con lo que se necesitaba arreglar urgentemente. En un momento en que el déficit aumentaba y la deuda se incrementaba con nuevos empréstitos, el nuevo ministro de hacienda Ignacio Alas (21 de septiembre de 1836 a 18 de diciembre de 1836) se encargaba de recordar a sus conciudadanos en su *Exposición* del 15 de octubre de 1836 “el triste estado en que se encuentra el erario”, como si no se conociera la situación, y se curaba en salud diciendo:

No me anticipo á pedirles perdón de errores que deben ser resultado de mis insuficiencias, pues por ellos no podrá imputárseme culpa, cuando llamado á este puesto sólo por la obediencia, no me he colocado en él ni una ciega satisfacción de mi conocimiento, ni el aspirantismo odioso que jamás ha tenido entrada en mi corazón.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 194.

<sup>195</sup> LAF. *Exposición...* 1836. A pesar de lo oneroso de los réditos, el gobierno no dejaba de pagarlos, como por ejemplo el pago de intereses del préstamo de 200.000 pesos que la casa de Agüero, González y Cía. había contratado con el gobierno. Octubre de 1836. Véase AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja

Después de este lloriqueo, propuso reformas al sistema fiscal. Una de las ideas que tenían el ministro y varios representantes del Congreso era que se debían abolir las alcabalas o al menos darles otro cariz que hiciera parecer que habría un cambio. Las alcabalas, como veremos más adelante, proveían de más ingresos al erario que cualquier otra contribución, por lo tanto su derogación implicaba perder una buena suma de ingresos. Ante esa realidad, se optó por enmarcarlas en una ley general conocida como *pauta de comisos* que fue una manera de reorganizar las antiguas alcabalas.<sup>196</sup> Para el ministro resultaba claro lo que significaba la alcabala y sus efectos en la circulación de los bienes, pero su mantenimiento era necesario.

La realidad demostraba una situación financiera desastrosa que difícilmente podía ser remontada. El 13 de marzo de 1837 se publicaron los gastos del ejército de operaciones en Texas que a su vez demostraban la escasez de fondos como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

### CUADRO 3.3

<b>CORTE DE CAJA DE DICIEMBRE</b>	
Cargo.....	32.279 pesos
Data.....	32.279 pesos
Existencia que resultó en 1 de enero de 1837.....	2 pesos.

FUENTE: *Diario del Gobierno*, 13 de marzo de 1837, núm. 683

Antes de finalizar su mandato, el presidente interino José Justo Corro decretó la formación de un *fondo nacional consolidado* al 5% de interés al año, “con el único y determinado objeto de convertir en su totalidad la deuda extranjera, si así conviniera a los actuales acreedores...” y amortizarla de la forma siguiente: Se emitirán bonos en libras esterlinas pagaderos en Londres el 1 de octubre de 1836. Para garantizar esos bonos el gobierno mexicano ponía en garantía cien

6.

<sup>196</sup> El problema de las alcabalas durante la república federal ha sido abordado por Jorge Silva. En el centralismo al igual que en el periodo anterior su cobro generó una serie de discusiones sobre su permanencia en el sistema fiscal y las ventajas o desventajas que traía su práctica. Citando a Arrillaga, Silva escribió: “la alcabala sólo digna de su bárbaro origen, es la contribución más onerosa y perjudicial a la agricultura, industria y consumo, que gravando en extremo todas las producciones y el tráfico interior, hasta el viento que respiramos, rinde muy poco al erario...”. Pero sin embargo, se reconocía que los ingresos alcabalatorios eran muy importantes para el país. Silva, 1998, p. 71.

millones de acres de tierra en los departamentos de Coahuila, Texas, Chihuahua, Californias, Nuevo México y Sonora con la finalidad de esa manera de atraer colonos extranjeros (a cuatro acres por libra) <sup>197</sup>. Este bando se hizo desde el 12 de abril de 1837 y se publicó hasta el 17 de mayo, pero no se pudo poner en marcha porque no hubo inversionistas que quisieran arriesgarse a comprar una tierra que estaba en conflicto. La finalidad del gobierno mexicano era efectuar una conversión de la deuda inglesa con la venta de terrenos, lo cual redundaría en una amortización de la mitad de la deuda. Sin embargo, los tenedores de bonos no aceptaron la propuesta ya que veían un serio problema en comprar fincas de la “República de Texas” que tenían colonos norteamericanos y reclamos de México.

<sup>198</sup>

El gobierno tuvo que buscar otras opciones de garantía. Quedaban los bienes nacionales que podían servir a este propósito. Un poco antes de que iniciara el gobierno de Bustamante, el 4 de marzo de 1837, se pusieron a discusión tres artículos del dictamen de las comisiones segunda de hacienda y negocios eclesiásticos sobre autorizar al gobierno para que por medio de la junta directiva del fondo piadoso de las Californias contratara un préstamo que no excediera de 60 mil pesos para la guerra de Texas.<sup>199</sup> El congreso general autorizó el préstamo “con el menor gravamen posible”, sobre la hipoteca del fondo mencionado, además de las aduanas marítimas que todavía no habían sido consignadas para el sostenimiento de la guerra de Texas.<sup>200</sup>

A principios del gobierno de Bustamante, el conflicto en Texas parecía complicarse. Los señores de la guerra seguían con su empeño de considerar el problema como una afrenta a la integridad nacional. Tornel y Mendivil, ministro de guerra, envió un comunicado a los secretarios del congreso advirtiéndole que si no se iniciaba la campaña contra Texas en febrero o marzo, se tendría que hacer hasta el año siguiente, por lo que el “Congreso nacional conoce toda la extensión de males que debe producir el abandono de la causa sagrada, en el momento mismo en que a costa de tantos sacrificios y por tantos esfuerzos se habían

<sup>197</sup> Cuatro acres equivalían a 1.6 hectáreas.

<sup>198</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de mayo de 1837, núm. 750. Bazant, 1995, p. 62 y ss.

<sup>199</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de marzo de 1837, núm. 680.

<sup>200</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 351.

reunido por la secretaría a mi cargo los elementos necesarios para hacerlo triunfar...” y advertía que si se ordenaba la retirada del ejército del norte, esa porción de tierra se “perdería para siempre; que la nación se cubriría de un oprobio irreparable y que los cimientos de la sociedad se arrancarían, quedando todos sepultados bajo de sus ruinas”.<sup>201</sup>

La continuación de la guerra después de la debacle de san Jacinto fue de consecuencias nefastas para el país. El gobierno de Bustamante siguió destinando recursos para sostener una campaña constante. Las sangrías constantes en una guerra que finalmente se perdió, afectó las finanzas del país por más de una década y los resultados de los arreglos a la deuda y la reorganización hacendaria tardarían varios años en percibirse. Como veremos en apartados siguientes, lo que hizo el nuevo gobierno fue solicitar la autorización para contratar anticipaciones sobre las rentas aduanales, por lo que pondría mucho empeño en su reorganización para garantizar esos créditos.

Las urgencias que representaba el incremento del gasto militar por el conflicto en Texas determinaban el rumbo de los gobiernos centralistas. Cuando cambió el orden constitucional, ya no hubo reparos en imponer subsidios extraordinarios y en ejercer el poder coactivo para agenciarse rentas departamentales. El régimen central trató de cumplir con las expectativas que se le habían conferido por vía de una nueva constitución, en la cual las élites políticas le urgían a tomar medidas que se habían dejado al tiempo, pero que ahora era necesario aplicar. Era evidente para los legisladores que había que reorganizar la hacienda para corregir los errores que se venían arrastrando desde la república federal y crear nuevas figuras fiscales o al menos echar mano de las que ya se habían ensayado procurando legislar más cuidadosamente para obtener buenos resultados, pero el apremio de los gastos de guerra ejercieron presión para imponer préstamos extraordinarios.

Mientras se estaba legislando en el seno del Congreso para darle un nuevo perfil a la hacienda pública y a la forma administrativa, las comisiones de hacienda elaboraban el nuevo paquete fiscal que entraría en funcionamiento en el segundo

---

<sup>201</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de marzo de 1837, núm. 679.

semestre de 1836, mientras tanto las contribuciones extraordinarias siguieron siendo parte sustancial de los ingresos, pero por su misma naturaleza temporal, no eran recursos que llegaran de manera constante lo que imposibilitó la planeación administrativa y la elaboración de los presupuestos, toda vez que eran contribuciones más parecidas a préstamos que el gobierno prometía devolver ofreciendo un interés.

En un periodo conflictivo, cuando la estructura de los gastos públicos aumentó súbitamente debido a los gastos para el funcionamiento óptimo de la maquinaria bélica, el sistema impositivo se deformó porque las autoridades hacendarias hicieron más pesada la carga fiscal aumentando las cuotas de los principales gravámenes, a la cual había que agregar la aplicación de nuevos impuestos. Es entonces cuando la sociedad se aviene, sin protestas significativas, a pagar una tributación excepcional que en tiempos normales hubiera resultado intolerable.

Un analista de la época pensaba que esta política de préstamos forzosos y voluntarios y exacciones fiscales extraordinarias a que obligó el estado de guerra, “desequilibraron los gravámenes, recargaron al público, extendieron el desagrado, introdujeron la agitación y confusión en las labores de las oficinas, y consiguientemente retrogradó el sistema de contribuciones directas”.<sup>202</sup> En efecto, si pensamos que la política de préstamos y exacciones extraordinarias fueron producto de las urgencias del erario para remontar una situación también extraordinaria, estamos ante un cuadro que no sólo no preparó el camino hacia las contribuciones directas, sino que por el contrario, retrasó su aplicación. A pesar de que hemos dicho que el préstamo forzoso establecido en la ley del 21 de noviembre era una especie de “híbrido” entre contribución de antiguo cuño y contribución directa, su carácter anacrónico es más contundente. Las contribuciones extraordinarias aplicadas durante el centralismo fueron rémoras de un sistema recaudatorio de antiguo régimen.

---

<sup>202</sup> Piquero, 1845, p. 5.

Los tiempos no iban acordes con las decisiones gubernamentales ni con los trabajos del congreso de elaborar leyes que arreglaran la hacienda pública. El trabajo meticulado que estaban desarrollando los congresistas fue traspasado por las urgencias financieras. La guerra afectó terriblemente a las finanzas públicas y no dio tiempo a que el arreglo hacendario que se pretendía basado en contribuciones directas se consolidara en el corto plazo.

El gobierno cayó en un círculo vicioso y no pudo cubrir todo el servicio de la deuda. Ante los apuros tuvo que vender bienes nacionales e hipotecar aduanas, además que para el pago de contribuciones aceptaba un porcentaje del pago en vales y libranzas. Para regresar el 6% de rédito por las contribuciones del arbitrio extraordinario tenía que crear nuevas contribuciones, que serían pagadas también con papeles y certificados

Pero debe observarse que los agiotistas no eran la única vía del crédito. Como hemos visto la administración recurrió a otras fuentes. El círculo del agio fue importante, pero no fue lo definitivo. El gobierno recurriría a construir la institucionalidad necesaria para reorientar la actividad crediticia. El Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre se convertiría en el operador financiero del gobierno de Bustamante para hacer posible nuevos préstamos con los dueños del dinero, asunto al que nos referiremos más adelante.

#### IV. PRIMEROS INTENTOS DE REORGANIZACIÓN FISCAL CENTRALISTA

“En teoría, nunca ó casi nunca se preven todos los casos que en la práctica se presentan como unos verdaderos obstáculos que desconciertan la marcha sistemada de un plan por bien concebido que sea; y esta verdad innegable no tuvo excepción respecto de las contribuciones directas”

Ignacio Piquero, *Breve instrucción*, 1845.

Los objetivos principales en materia económica de los gobiernos durante el primer centralismo fueron: la reorganización de la hacienda, mejorar el erario y las finanzas públicas y, en la cuestión política, resolver el problema de Texas, aspectos que ya hemos tratado. Ahora nos detendremos en el análisis del establecimiento de nuevas figuras fiscales, en particular de contribuciones directas, que a pesar de haberse ensayado ya durante el periodo federalista, ahora se volverían a aplicar, no sin dejar de provocar una fuerte polémica. Las opiniones se dividieron entre aquellos políticos que consideraban que era necesario cambiar todo el sistema fiscal y basarlo en contribuciones directas y otros que pensaban que era preferible darle más peso a las contribuciones de tipo indirecto y mantener las alcabalas. Convendría preguntarnos ¿cuál era la importancia de establecer contribuciones directas cuando no se tenía la certeza de que se lograría una buena recaudación?. La mayoría de los congresistas pensaban que eran beneficiosas y debatieron intensamente sobre su aplicación mediante una muy cuidadosa revisión de sus alcances, pero también era evidente que se hacía necesario gravar otros ramos que hasta entonces no se habían tocado.

Los representantes votaron a detalle cada una de las nuevas contribuciones por lo que puede argumentarse que no fueron producto ni de la improvisación ni del apresuramiento. Contrariamente a la idea que tenemos del periodo como de un enorme desorden e ineficiencia del aparato fiscal, veremos que los gobiernos centralistas crearon con todo cuidado nuevas formas fiscales y de financiamiento a partir de un extenso debate parlamentario para reorganizar la hacienda pública,

basadas en la búsqueda de una racionalización en la normatividad del cobro de contribuciones y en la caracterización de un sujeto fiscal.

Sin embargo, el proyecto de reforma y de reorganización profunda de la hacienda pública no pudo ser concluido ni consolidado durante estos años. En este capítulo y en los siguientes ahondaremos en esta aseveración que me parece fundamental y que nos hace preguntarnos cuáles fueron los aspectos que imposibilitaron la conclusión de una reforma profunda de la fiscalidad, toda vez que hubo intentos serios para llevarla a cabo. Su escaso éxito se lo atribuimos no a las fallas en su normatividad sino a factores sociales, políticos y de la estructura económica de la época. Hubo una dificultad en hacer concordar las iniciativas fiscales -el “voluntarismo”- con una realidad socioeconómica problemática y contradictoria difícil de remontar. Las medidas fiscales del centralismo se enfrentaron a problemas estructurales que no se pudieron corregir en el corto plazo, como la producción, la insuficiencia de los mercados y los aspectos demográficos que se relaciona con la incapacidad del cobro. Asimismo, los conflictos, la inestabilidad política y el constante estado de revolución, no permitieron crear las condiciones necesarias para la buena marcha de las reformas fiscales.

Este capítulo lo hemos dividido en dos partes. En la primera evaluaremos la importancia de la aplicación de contribuciones directas, sus características y sus alcances. Analizaremos si las medidas fiscales establecidas en junio y julio de 1836 presentaron alguna innovación o fueron una continuación de las contribuciones ensayadas con anterioridad, lo que nos permitirá también observar la coherencia de los gravámenes, la búsqueda de eficiencia en el cobro y si podemos considerar a este paquete fiscal un instrumento de modernización fiscal. En la segunda parte, explicaremos la necesidad de los gobiernos de seguir aplicando contribuciones al consumo y la reorganización de las aduanas marítimas y terrestres, además del mantenimiento de alcabalatorios, lo que nos permitirá denotar una marcada tensión entre dos proyectos de gravámenes y su pertinencia ante las urgencias del erario público.

### Centralismo y contribuciones directas

Aprovechando la coyuntura del cambio de régimen y de centralización política, la clase política inmediatamente se dio a la tarea de centralizar la administración, las rentas y las medidas impositivas. Al igual que en el caso de las reformas de la fiscalidad francesa a principios del siglo XIX, en México se aplicaron contribuciones directas con la intención de simplificar y eficientar los sistemas recaudatorios. El *modelo latino francés* inspiró directamente las razones para implantar contribuciones directas ya que se pensaba que serían más justas y equitativas, además proporcionar recursos adicionales para el financiamiento del gasto público.<sup>203</sup> Sin embargo, las contribuciones aplicadas en México ponían el énfasis en la exacción sobre el valor catastral de las fincas y no sobre la renta. Ese aspecto diferenciaba a las contribuciones francesas de las mexicanas. Sin embargo, aunque las contribuciones *foncière* sirvieron de ejemplo para la comisión de hacienda de 1836, ésta no consideró la renta neta para establecer el gravamen ya que sería más complicado elaborar censos y padrones que especificaran la renta o la producción.<sup>204</sup>

Lo característico del caso mexicano es que en el tránsito a una fiscalidad de nuevo régimen, el cambio político se fue fundiendo y asociando al cambio fiscal, haciendo de las contribuciones directas un fundamento de los proyectos de nación, dado que la reorganización hacendaria era una prioridad para lograr la estabilidad política.

Los impuestos directos aplicados en junio y julio de 1836 abarcaban no sólo los impuestos a las propiedades (impuestos prediales), sino intentaban gravar otros rubros como las patentes. Estas contribuciones eran fijas en la medida de lo posible, pero se aplicaban mediante cuotas o tarifas (los impuestos catastrales eran de cuota y la patente era de tarifa) que se determinaban de forma aproximada de acuerdo con las declaraciones de los propios propietarios. Los impuestos a la propiedad no se establecían en función de las tasas aplicadas a los ingresos gravables, sino en función del valor catastral y por tanto los impuestos

---

<sup>203</sup> Véase Sánchez Rodríguez, 2001 y Comín, 1996.

<sup>204</sup> Serrano, 2007, p. 118.

directos prediales eran proporcionales al valor de la propiedad y no al valor de la renta del inmueble. Los impuestos de patente y los de oficios y profesiones (que se establecerían posteriormente) eran progresivos en relación con el monto devengado, con una tarifa fija de acuerdo al rango de ingreso. Según Ignacio Piquero, funcionario y analista de la fiscalidad de la época, las contribuciones sobre fincas y establecimientos comerciales eran proporcionales ya que las leyes “nivelan geoméricamente el gravamen con proporción a la fortuna de cada causante”.<sup>205</sup> El problema inmediato que se planteaba se refería a la justeza de la aplicación de estas contribuciones directas y si era factible establecer en su cobro una igualdad proporcional.

Uno de los aspectos más cuestionados por la masa de contribuyentes en México fue el establecimiento de tasas inamovibles, lo que daba una apariencia de igualdad como era el caso de la tasa de 0.02% (2 pesos por millar del valor catastral) y decimos que era aparente la igualdad ya que se gravaba tanto al pequeño propietario como al gran propietario, aunque la justificación de la comisión de Hacienda era que se buscaba la proporcionalidad en el cobro.<sup>206</sup>

Otros cuestionamientos sobre las reformas fiscales provenían de la relación entre los departamentos y el gobierno general. En 1829 se había impugnado fuertemente al entonces ministro de hacienda, Lorenzo de Zavala, por la aplicación de contribuciones directas con las que pretendía cierta centralización en su recaudación al establecer que el gobierno general lo haría si los estados no arreglaban el cobro. Las legislaturas estatales se quejaron de que era una intromisión en su soberanía y que alteraba el pacto federal, además de que una contribución directa y proporcional atentaba contra las bases impositivas establecidas.<sup>207</sup> De hecho, desde 1821, las elites regionales se habían opuesto a las imposiciones que afectaban directamente sus principales fuentes de riqueza y se escudaron en la soberanía estatal para favorecer los impuestos al consumo, que repartían por igual la carga tributaria entre todos los sectores sociales, sin considerar el monto de la renta de cada contribuyente.<sup>208</sup> La aplicación de

---

<sup>205</sup> Piquero, 1845, p. 5.

<sup>206</sup> Bouvier, 1977, p. 171.

<sup>207</sup> Serrano, 2002.

<sup>208</sup> Serrano, 2002, p. 102.

contribuciones directas alteraba esta práctica y además dejaba fuera de las manos de las elites locales sus rentas. Estamos ante un problema de dos aristas: por un lado la pertinencia de los gravámenes y la afectación de ciertos sectores y por otro, la legitimidad del régimen para llevar a cabo las nuevas disposiciones fiscales.

Es importante detenernos además en otro aspecto fundamental: que consiste en explicar el sentido que tenía esta reorganización hacendaria, es decir, aclarar si sus objetivos estaban enfocados a establecerse con criterios de modernización fiscal o con criterios recaudatorios. La tensión entre las presiones de los apuros hacendarios y los deseos de muchos parlamentarios de llevar a cabo medidas fiscales cuidadosamente planeadas, es una cuestión que ha sido planteada por otros investigadores. De acuerdo con un estudio de Martín Sánchez, la imposición de contribuciones, en especial las directas, debe de ser vista como parte de un proyecto de reformas del Estado más que como una respuesta coyuntural a la necesidad de fondos.<sup>209</sup> Aunque estamos de acuerdo con esta aseveración en el sentido de la planeación y discusión de los proyectos de reforma desde el Estado, las contribuciones directas se aplicaron en ese momento determinado de cambio de régimen para generar más recursos al gravar rubros que no se había afectado. Como hemos visto, al menos en estos primeros años del centralismo, el conflicto en Texas provocó una andanada de nuevas contribuciones extraordinarias y préstamos forzosos y voluntarios, entre ellas, la contribución decretada el 21 de noviembre de 1835, además del paquete fiscal de contribuciones directas de 1836.

Desde fines de 1835 se puso en la mesa de las discusiones la pertinencia de aplicar contribuciones directas en el nuevo régimen centralista y las dificultades a las que se enfrentarían los congresistas y el gobierno. En la prensa oficial se argumentaba que:

Es evidente por el estado en que hoy se halla la república, que de sus habitantes, á excepción de los de Yucatán, no puede esperarse racionalmente que pagasen una contribución directa, y que sería acabar de destruirla pensar en otras aunque indirectas, porque en vano se han multiplicado las leyes sobre impuestos en los

---

<sup>209</sup> Sánchez, 2001, p. 192.

estados, y en vano se han tentado nuevos medio para aumentar sus fondos...ni los estados ni el gobierno general han podido hallar un recurso bastante para cubrir sus atenciones o nivelar sus ingresos á sus egresos bajo bases y cálculos tan defectibles, que en nada pueden compararse con una contribución directa la más racional y equitativa en teoría; pero la más difícil en la práctica, pues que aún en Inglaterra, donde por la mayor riqueza las contribuciones directas debían ser mucho más tolerables, y por la energía del gobierno mucho más fáciles de poner en práctica en América, la mayor parte de las rentas nacionales proceden de las contribuciones indirectas...<sup>210</sup>

**La larga cita viene al caso porque hace hincapié en varios problemas que eventualmente se tenían que resolver, a saber: la aplicabilidad de contribuciones directas, el desplazamiento de contribuciones indirectas que eran las que más ingresos producían, la elaboración de contribuciones racionales y equitativas, los criterios fiscales o recaudatorios de las nuevas figuras fiscales y por último, la facultad del gobierno para poder cobrarlos.**

A pesar de estas observaciones y mientras se estaba tratando de darle un nuevo perfil a la hacienda pública y a la forma administrativa, las comisiones de hacienda elaboraban un conjunto de nuevas contribuciones directas. De acuerdo con el mandato de la nueva constitución, se debía uniformar el régimen de hacienda, las rentas y contribuciones en toda la república con el propósito de evitar la distribución desigual de cargas pecuniarias y los efectos negativos en el comercio y en la industria, así como también poner más cuidado en la forma en que se llevaba la recaudación.<sup>211</sup>

Aunque se estaban dando decretos para aplicar contribuciones extraordinarias, los legisladores habían dispuesto de alguna manera formalizar la aplicación de contribuciones directas al plantear en el artículo 13° que para el pago de los subsidios y réditos se tendría que establecer una contribución sobre fincas urbanas y rústicas y una más sobre patentes. Éstas se habían planteado

<sup>210</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de octubre de 1835, núm. 173.

<sup>211</sup> Por ejemplo la ley del 7 marzo de 1836 obligaba al jefe de la Contaduría mayor a hacer en las cuentas del secretario del despacho de Hacienda las observaciones que fueran convenientes respecto a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales. *Dublán y Lozano*, 1876, t. III, p. 135.

desde abril de ese año en que los diputados ya las estaban estudiando, siguiendo los lineamientos del decreto del 21 de noviembre de 1835.<sup>212</sup>

Como hemos visto en el capítulo anterior, es innegable que el problema de Texas había apresurado las labores legislativas para generar nuevas contribuciones. A fines de mayo de 1836 el Ministerio de Hacienda presentó un proyecto de contribuciones al Congreso con las siguientes recomendaciones:

- Aumentar un 4% a las alcabalas interiores en toda la república
- Imponer a los artículos exceptuados de pagarlas un 6% de derechos.
- Autorizar al gobierno para vender los bienes nacionales
- Imponer una contribución del 5% sobre los arrendamientos de las casas en toda la república.
- Imponer igualmente una contribución territorial sobre las bases establecidas por la comisión primera de hacienda, y
- Cobrar el derecho de patente.<sup>213</sup>

Las recomendaciones sobre las contribuciones indirectas no fueron consideradas por el momento y fueron postergadas. Recargar con un 4% a las alcabalas interiores era una medida perjudicial ya que “los frutos y efectos de nuestra agricultura e industria están bien reagrados. Los artículos extranjeros sufren ya importación alta: aumentar el derecho de consumo, sería aumentar el contrabando en los puertos y perder cuarenta por ganar cuatro”. Finalmente, acordaron que derogar o suspender la excepción que logran ciertos artículos por el arancel, “sería dictar sin fruto una medida odiosa... e ineficaz...”.

En cambio a la venta de bienes nacionales y las que establecían contribuciones directas tuvieron amplia aceptación entre los congresistas. El 28 de mayo de 1836 se presentó el proyecto de ley sobre contribuciones que incluyó la aplicación de impuestos sobre patente y las contribuciones prediales de dos y tres

<sup>212</sup> Tenenbaum afirma que se había pedido el préstamo para cubrir el deficiente en las rentas nacionales, pero que cuando esta estrategia fracasó la Tesorería elaboró una serie de impuestos sobre la propiedad urbana, sobre la propiedad rústica y sobre los ingresos de los negocios. No podemos decir que las discusiones sobre la aplicación de contribuciones directas no hayan sido producto de que no se dieran los préstamos y ni siquiera fueron obra de la Tesorería. Tenenbaum, 1985, p. 68.

<sup>213</sup> *Proyectos de ley sobre establecimiento de contribuciones, presentados al congreso general por la comisión respectiva en la sesión de 28 de mayo de este año, en El Diario del Gobierno, 4 de junio de 1836, núm. 401. Véase también en LAF. Proyectos... 1836.*

al millar sobre fincas urbanas y rústicas respectivamente, que ya se había ensayado en la forma de un arbitrio extraordinario, además de un impuesto sobre capitación.<sup>214</sup> La comisión primera de hacienda, autora del proyecto, compuesta por los diputados Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Rafael Berruecos y Manuel Gorozpe, presentó un dictamen respaldado en la propuesta de la secretaría de hacienda. Aunque hubo críticas y observaciones, los miembros de la comisión pensaba que era necesario crear otras contribuciones ya que el gobierno, al depender sólo de las aduanas marítimas, se podía quedar sin recursos más fácilmente, toda vez que los accidentes y obstrucciones en los puertos eran harto frecuentes. Sin quererlo los comisionados estaban previendo posibles bloqueos a los puertos por parte de los texanos. No sospechaban que sería una potencia europea la que bloquearía el principal puerto mexicano. .

De estas recomendaciones hechas por hacienda, la comisión adoptó y propuso las relativas a la *venta de bienes nacionales*, ya que “siempre ha debido tomarse en buena economía: esos bienes en manos del gobierno nada producen, se arruinan más y más y más cada día y aun ocasionan erogaciones, en manos de particulares se harán productivos y quedará el gobierno libre de una carga”.<sup>215</sup> Fuera de toda discusión se aceptó.

Sobre las contribuciones *rural* y de *patente*, se dijo que de hecho su creación ya estaba anunciada por el artículo 13° de la ley del 21 de noviembre de 1835. Después de debatir, se concluyó que su conveniencia estribaba en acostumar al ciudadano a pagar por sí mismo sus contribuciones, “libertando al erario del enjambre de exactores, que á más de absorber tanta parte de sus sueldos, absuelven otra mucho mayor en lo que ocultan y aprovechan...”.<sup>216</sup> De manera optimista, los representantes pensaban que si estas contribuciones se establecían, sus productos debían de exceder al de las alcabalas interiores y en

<sup>214</sup> LAF. *Proyectos...* 1836.

<sup>215</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de junio de 1836, núm. 401.

<sup>216</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de junio de 1836, núm. 401. Sobre la contribución de *patentes* de comercio la comisión añadió un complemento que se presentaría por separado debido a su importancia. Por patente debe entenderse el derecho que se pagaba por ejercer un giro comercial.

ese caso se podían eventualmente suprimir dado el gran número de fincas en un país eminentemente agrícola.<sup>217</sup>

A su vez los miembros de la comisión hacendaria consideraron que la contribución sobre las fincas rústicas era justa y conveniente, ya que “esos capitales, siendo los más asegurados y cuidados por el gobierno, son entre nosotros los que nada contribuyen a los gastos públicos”, por eso se tendería a hacerlos rentables, pero con la salvedad de que se tenía que modificar la propuesta de Hacienda y cobrarle al propietario no al inquilino, que pagaba entre dos pesos y veinte reales por una accesoria y, a veces, no tenían con que pagar la contribución.

\*\*En lo que se refiere a la discusión en el Congreso sobre las contribuciones indirectas, en particular sobre la alcabala, debe señalarse que las opiniones divergían. La aplicación de una contribución sobre el valor de las fincas fue vista con cierta simpatía debido a que se volvió a proponer la desaparición de las alcabalas interiores y eso favorecía la aceptación de los comerciantes principalmente, además que los representantes consideraban que los ingresos por concepto de contribuciones directas serían mayores a lo recaudado por vía de las indirectas. No obstante también se sostuvo que eliminar las alcabalas significaría una disminución muy marcada de los ingresos públicos. Al fin de cuentas se desecharon reformas al cobro de derechos a buques, las que tenían que ver con las alcabalas y la contribución sobre el arrendamiento. En cambio se ratificó la imposición de contribuciones directas sobre el valor de las propiedades y patentes.

<sup>218</sup>

En las discusiones en el Congreso la argumentación a favor de las contribuciones directas estaba más fuertemente sostenida por las necesidades inmediatas de erario ante la coyuntura de la guerra en Texas. Se sostuvo que de

---

<sup>217</sup> En 1825 se estableció un tributo a las fincas rústicas que se decía que era inequitativo por lo que se tuvo que hacer una diferenciación más detallada de las propiedades y efectuar un cobro “progresivo”, de tal suerte que se gravaran las posibilidades de producción de cada finca. En el centralismo se intentó cobrar un impuesto progresivo con la salvedad de que se cobraría no por lo que *producía* la finca, sino por lo que *valía*. Véase Serrano, 1998a, pp. 310-311.

<sup>218</sup> LAF. *Proyectos...*, 1836, p. 6.

la aprobación de estas contribuciones dependía la seguridad nacional y así lo hacía ver la comisión al decir que

No se trata de intereses rastreros y miras personales de un partido contra otro, como algunos necios imaginan; se trata del compromiso de honor nacional alta y moralmente ultrajado en Tejas [...] El medio principal para tan importante fin, es la consecución de los recursos pecuniarios que faltan absolutamente, y para ésta el establecimiento de impuestos, que aún en toda hipótesis deberían estar adoptados, si debíamos decir que teníamos hacienda y algún orden y sistema en ella...<sup>219</sup>

Con base en estas discusiones se presentaron en el congreso tres proyectos de ley que enseguida enunciamos:

### *Primer proyecto*

Se autoriza al gobierno para enajenar, por venta, de todas las fincas y bienes nacionales en subastas públicas. Se podrán vender por partes y admitir las posturas que ofrezcan hasta la tercera parte del valor en *vales de amortización o del alcance*.

### *Segundo proyecto*

Se establece una contribución anual de dos pesos al millar sobre el valor actual de las fincas urbanas, es decir, que se cobrarían dos pesos por cada mil que valiera catastralmente la propiedad. En dos meses se deberían tener los padrones y avalúos, mientras se formaba el sistema general de hacienda. Finalmente se imponía que desde la publicación de esta ley quedaba abolido para las fincas el derecho que se llamaba de *amortización* y se prometía que a partir de enero de 1838 ya no se pagaría la alcabala.

### *Tercer Proyecto*

Se establece una contribución de tres al millar sobre el valor de todas las fincas rústicas de la República que se podría pagar en tres partes. Al igual que el anterior proyecto, se hacía establecía que desde junio del año siguiente todos los productos agrícolas circularían libremente sin pagar derecho alguno si no eran municipales.

A la par de estos proyectos, que a la postre serían iniciativas de ley, se hicieron algunas proposiciones económicas:

Primero. No se aprueba la rebaja de la cuarta parte de derechos a los buques que hagan la descarga en el puerto de Matamoros.

Segundo. No se aprueba el recargo del 4% a las alcabalas interiores.

<sup>219</sup> LAF. *Proyectos...*, 1836, p. 6.

Tercero. No se aprueba la obligación del pago de derechos de importación a los artículos que están eximidos por el arancel de aduanas marítimas.

Cuarto. No se aprueba el método de contribución de fincas urbanas que propone el gobierno el que establecía que se impusiera una contribución del 5% sobre los arrendamientos de las casas.

De lo anterior podemos afirmar que la comisión tenía una intención más firme y clara de normar y establecer contribuciones apegadas a un proyecto hacendario que el propio poder ejecutivo del gobierno. Los comisionados trataban de elaborar una legislación tendiente a hacer más eficiente la recaudación, sustituir las contribuciones indirectas por directas y por no aumentar onerosamente los impuestos. Al contrario, las presiones del erario obligaban al ejecutivo a preferir el aumento de las cargas y continuar cobrando las contribuciones indirectas.<sup>220</sup>

Por otra parte, puede señalarse que se fue perfilando una oposición en el seno del congreso entre las iniciativas del gobierno y los representantes comisionados de Hacienda. La situación, ya por demás difícil, se complicó cuando se anunció por la prensa que el “numen tutelar de la Patria” había sido apresado en san Jacinto, elemento que cambiaría de alguna manera las reglas del juego y forzaría a los congresistas a dar algunas concesiones al gobierno.

Pero las discusiones sobre impuestos no eran los únicos aspectos sobre los que se estaba legislando. Las demás comisiones también estaban enfrascadas en diversas reformas, ajustes y arreglos en sus respectivos rubros ya que los asuntos de guerra, de marina y de justicia, no permitían dilación para su arreglo. Al mismo tiempo se estaba discutiendo la cuarta ley constitucional, de siete que conformarían, según el proyecto, la nueva constitución. De hecho fue tan intensa la actividad parlamentaria del periodo y la diversidad de problemas que enfrentaban los congresistas que en la prensa oficial se afirmaba que no se dedicaba el tiempo necesario para elaborar una profunda reforma hacendaria.<sup>221</sup>

Sin embargo, de esas sesiones emanaron las medidas fiscales que básicamente se habían establecido en los proyectos y que contemplaban tres nuevas contribuciones directas: Ley sobre fincas urbanas, ley sobre fincas rústicas

<sup>220</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de junio de 1836, núm. 401.

<sup>221</sup> *Diario del Gobierno*, 10, 11, 14 de junio de 1836, núms. 407, 408, 411, .

y ley sobre patentes. En la sesión del 9 de junio se votó el proyecto de contribuciones sobre fincas urbanas que en su artículo 1° establecía una contribución anual de 2 pesos al millar sobre el valor actual y verdadero de todas las fincas urbanas. Suficientemente discutido se aprobó por 51 votos a favor contra 15.<sup>222</sup>

En la sesión del 20 de junio se aprobó la minuta de ley sobre esta contribución que exceptuaba a los edificios de las comunidades religiosas, los destinados a instrucción o beneficencia pública, las casas parroquiales, las de menos de doscientos pesos y aquellas que no produjera ninguna utilidad a sus dueños.<sup>223</sup> En los días siguientes se continuó la discusión de los diferentes artículos en larguísimas sesiones, hasta el 30 de junio de 1836 en que se promulgó la ley.

La ley estableció penas y sanciones. Se aumentaría un peso al millar si la contribución no era cubierta durante el último mes de cada semestre. Si pasados dos meses y no cubría el gravamen, se multaría al propietario embargándosele bienes en monto equivalente. Sin embargo, también debe señalarse que por estas penalizaciones y por las excepciones que se hacían y por los montos que parecieron excesivos, pronto se generó en los propietarios cierto rechazo a la ley. Muchos buscaron artilugios diversos para evadir la contribución, intentando subvaluar el monto de sus propiedades o manifestando que no tenían ninguna utilidad y por ello no debían gravarse.

Las dificultades en implementar las reformas también enfrentaron serios problemas administrativos ya que las contribuciones directas se aprobaron cuando aún no se contaba con un sistema general de hacienda, ni había oficinas recaudadoras apropiadas ni personal especializado. El gobierno comisionó a las tesorerías la recaudación utilizando sus instalaciones y de paso, economizando cuanto fuese posible en gastos del personal.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> Es decir si una finca que costaba 3000 pesos tenía que pagar al año 9 pesos y si la finca costaba 200 tenía que pagar 4 reales y  $\frac{1}{2}$ , que era lo mínimo aceptado para el cobro. En días posteriores se siguió la aprobación de cada uno de los artículos. *Diario del Gobierno*, 19 de junio de 1836, núm. 416.

<sup>223</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp 169-172.

<sup>224</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 30.

Para llevar una contabilidad exacta de las fincas afectadas, el Congreso había dispuesto la elaboración de padrones donde se expresara el valor de la finca, el nombre del propietario y la cantidad que debería exhibir. Para facilitar su formación se ordenó hacer uso del censo que se había levantado con motivo del subsidio extraordinario del 21 de noviembre de 1835. Este padrón debería ser publicado semestralmente para que los propietarios no cometieran fraude en sus declaraciones, ya que se tenía prevista la denuncia popular y el pago de una gratificación a los denunciantes.<sup>225</sup> Se dispuso que el día primero de cada mes se haría el corte de caja del ramo visado por un comisario o subcomisario.<sup>226</sup> Esta ley también planteaba una nueva organización en el cobro que se necesitaba afinar mediante disposiciones específicas, sin embargo ya establecía cierta racionalidad y ordenamiento en la recaudación.

Por su parte, la ley predial, que ratificó una contribución anual de 3 pesos al millar sobre el valor de las fincas rústicas en la República, fue decretada el 5 de julio.<sup>227</sup> En ella se establecía el pago de los montos en tres partes al año y como en la ley anterior se especificaban las sanciones para los morosos que incluían la confiscación de los bienes. El gobierno apresuró la formación de padrones que diera “verdadera noticia” del valor real de la finca, en la que no entraban los bienes “dotales” de la finca y se reducía dos pesos al millar sobre capitales reconocidos por el propietario al pagar el rédito anual.<sup>228</sup>

En la ley el gobierno formalizó su compromiso con la desaparición de las alcabalas. En el artículo 11 se decretó que a partir del mes de junio de 1837, todos los frutos de la agricultura del país podrían circular y consumirse sin pago de derecho alguno, salvo los “puramente municipales establecidos o que se establezcan”, así como aguardientes y cervezas. Por lo mismo, las contribuciones

---

<sup>225</sup> Sánchez, 2001, p. 200.

<sup>226</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 30.

<sup>227</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 176.

<sup>228</sup> En la ley se establecían una serie de disposiciones entre las que se aclaraba que el fondo dotal de una propiedad lo componían sus terrenos, aguas, aperos, ganado, utensilios, edificios, oficinas “y en general, todas aquellas cosas que sirven particularmente á las labores y demás especulaciones de dichas fincas...”, es decir que lo que se comprendía en el valor del gravamen fiscal de la propiedad eran las semillas y frutos en berza, los cosechados y almacenados para su venta, los muebles de uso de los dueños y los demás objetos de ornato, así como los destinados a su comodidad personal. En ese sentido no se trataba de un impuesto de tipo catastral solamente, sino que incluían otros bienes muebles dentro de las propiedades. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 178.

impuestas por los antiguos estados a los productos agrícolas que no se consumieran en su territorio, desaparecerían. Como todavía no se formaba un sistema general de hacienda, al igual que en la ley de dos al millar, la encargada de recolectarlos serían las tesorerías, oficinas o personas “que le parezca” a Hacienda.<sup>229</sup> El catastro se levantaría a partir de las noticias que “los alcalalatorios tuvieran de las fincas rústicas de su suelo o demarcación”, es decir de la información que los propietarios dieran. Además, se disponía que los Ayuntamientos iniciaran desde luego la formación de listas de propiedades.<sup>230</sup>

Algunos propietarios se habían negado a pagar argumentando que sus fincas no eran rústicas. Los legisladores promulgaron una ley el 3 octubre de 1836 para aclarar cuales fincas caían bajo la denominación de fincas rústicas. Se estableció que eran todas aquellas que “respondían al nombre de hacienda, rancho, huerta u otro nombre semejante, cualquiera que estuviera fuera o dentro de poblaciones, con casa o sin ella cuyos frutos pertenezcan a la agricultura, excepto aquellos sitios en poblado que se cultiven por mero recreo, sin especial utilidad del propietario”. Aunque no lo podemos precisar, hay evidencia de que hubo algunos propietarios que clasificaron sus propiedades sin utilidad aunque la tuvieran y la falta de padrones confiables permitían la falsedad en las declaraciones.<sup>231</sup>

Para evitar estos equívocos, además de la polémica que se había suscitado sobre la diferencia entre fincas rústicas y urbanas, se aclaraba que las fincas donde se beneficiaban metales debían pagar como fincas rústicas, como por ejemplo en las minas de Sombrerete, Zacatecas. La clasificación de las fincas no era tanto por su ubicación sino por su utilidad y a lo que se dedicaba. El beneficio de metales como actividad que generaba ganancia entraba en esta consideración.<sup>232</sup> Al mismo tiempo, otras controversias fueron aclaradas. El administrador de rentas de Zacatecas preguntaba si se debía cobrar esta contribución a las casas que el gobernador del estado cedió en enfiteusis al hospital de San Juan de Dios.

<sup>229</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.176-178.

<sup>230</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 177.

<sup>231</sup> Arrillaga, 1836, p. 149; Dublán y Lozano, 1876, t.III, p.197.

<sup>232</sup> Esta situación era específica de Zacatecas, aunque en otros departamentos también se suscitó la misma polémica. AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

La administración central contestó que la contribución no caería sobre las fincas, sino sobre el Hospital, ya que no estaban exceptuadas como propiedades directamente ligadas a la beneficencia, según la ley correspondiente.<sup>233</sup>

El proyecto de la *Ley de patentes*, que también era una especie de contribución directa, se empezó a discutir el 29 de abril de 1836. Rafael Mangino, ex ministro de hacienda, argumentó que el proyecto tenía la intención de atender y remediar “las escaseces del tesoro”. La patente era un tipo de impuesto directo sobre la propiedad de un bien comercial. Esta contribución era nueva en México y en el seno del Congreso su discusión causó polémica. El diputado Bustamante se manifestó en contra del proyecto argumentando que le parecía peligroso “con respecto a la alarma general que otro [proyecto] igual produjo en Xalisco que probablemente ahora se repetirá y sepa Dios que será el resultado y en que circunstancias... cuando no hay sino cortísimas guarniciones en las capitales que contengan los movimientos populares y quando la Nación, cuya constitución se está formando espera con ansia se le alivien las contribuciones...”<sup>234</sup>. Sin embargo, la mayoría aprobó el dictamen y el primer artículo el 26 de marzo en sesión secreta.

El proyecto tendía a evitar la duplicidad del cobro, por lo que se establecía el cese de los impuestos sobre la circulación interior que ocasionaban “vejaciones e immoralidades”.<sup>235</sup> Así, los representantes trataban de resolver dos problemas: hacer el pago más equitativo y ordenado y desaparecer paulatinamente las contribuciones indirectas.

Para obtener el derecho de giro comercial se debía pagar una cuota variable dentro del esquema de patentes según la clase del establecimiento, de seis a ochocientos pesos, por ejemplo:

---

<sup>233</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

<sup>234</sup> Bustamante, 2003, 29 de abril de 1836.

<sup>235</sup> LAF. *Proyecto...*, 1836.

Almacenes que giraban al mayor deberían pagar 800 pesos  
 Boticas 100 pesos  
 Casas de matanza 100 pesos  
 Cafés 25 pesos  
 Cererías 50 pesos  
 Cervecerías 50 pesos  
 Cajones de fierro 25 pesos  
 Chocolaterías 6 pesos  
 Casillas de ropa 10 pesos  
 Joyerías 100 pesos  
 Tendajones 6 pesos.<sup>236</sup>

En el establecimiento de estas tarifas, que eran proporcionales al tipo de giro y no al valor del negocio, los diputados fueron muy cuidadosos al discutir y aprobar cada una de las cuotas que se cobrarían por los negocios establecidos con la finalidad de evitar caer en injusticias y que iban desde boticas y joyerías hasta baños de caballos y casas de matanza. Cada una de las cantidades fue discutida, votada y aprobada, aunque en numerosos casos las tarifas fueron cambiadas a partir de los debates. Fue el 30 de mayo que se discutió en lo general la aprobación de las tarifas para regresar la iniciativa de ley a la comisión pero como se produjeron varias adiciones y cambios el proyecto de patentes, se continuó discutiendo hasta el 30 de junio.<sup>237</sup>

Algunos artículos de la iniciativa también fueron modificados. El artículo 6° sobre las quejas y reclamos de los contribuyentes fue modificado para lograr una mejor aceptación de la ley y disminuir los cuestionamientos.<sup>238</sup> De hecho y a la par de las reglamentaciones, los gobiernos centralistas pusieron mucha atención en crear tribunales y juntas calificadoras que revisaran la asignación de tarifas y cualquier cobro indebido. De la preocupación del gobierno por legitimar el cobro, saldría la creación de un Tribunal de Cuentas controlado desde el poder Judicial. Para formarlo era necesario crear una institucionalidad, inexistente hasta

<sup>236</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2019, leg. 1, exp. 29.

<sup>237</sup> *Diario del Gobierno*, 12 de julio de 1836, núm. 439.

<sup>238</sup> El artículo 6° estableció que el gobierno y los gobernadores de los departamentos nombrarían una junta de cinco individuos en cada capital y de tres en otros lugares que en un término de “veinticuatro horas, oigan y resuelvan prudencial, definitivamente y sin recurso, las quejas o reclamos de los contribuyentes por la clasificación que se haga de su casa, giro o comercio”. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 180. Poco a poco se fueron formando las juntas calificadoras, por lo menos en las municipalidades de México. En la Administración General de Contribuciones Directas se conformaron esas juntas con particulares notables de los pueblos y municipalidades. AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 22.

entonces, para el control y la supervisión en la aplicación de contribuciones catastrales y de patentes aprobada por el Legislativo. Algunos otros artículos se modificaron para hacer más eficiente la ley y dotar al gobierno de la autoridad suficiente para nombrar y remover a los encargados y hacer todos los gastos necesarios para la formación de padrones y libros.<sup>239</sup>

La ley definitiva se aprobó por unanimidad de 64 representantes y se promulgó el 7 de julio de 1836. Se pensaba que la claridad y sencillez de la ley podía facilitar el cobro. Al igual que las leyes anteriores del paquete, la de patentes también establecía que a los seis meses de establecida esta contribución, el gobierno daría cuenta de su resultado en la recaudación, y si era el que se esperaba cesarían todas las alcabalas y demás impuestos que se cobraban a la circulación, exceptuando los impuestos municipales (art. 13°).

Al final de la ley se insertaron 19 prevenciones: éstas se referían a las oficinas encargadas de la recaudación, a los recibos que acreditaban el pago, a los cortes de caja que comprendieran los productos y gastos de cada ramo, a la formación de juntas calificadoras, a la señalización con una tabla de madera de los negocios que ya habían satisfecho el pago, al freno del fraude y al castigo con el cierre a los giros morosos. Finalmente se decretó que los administradores centrales hicieran todos los gastos anexos a la recaudación, incluso el de las tablas de madera y el abono del 5% de lo que directamente recaudaran en sus oficinas.<sup>240</sup>

El 16 de julio se mandaron repartir en toda la república 158 ejemplares de las leyes sobre fincas y el 22 de julio se publicó la ley de patentes que iba acompañada de cinco modelos de machote para elaborar el dictamen de las juntas calificadoras, para recibo provisional, para patente, un formulario del mandamiento y ejecución (clausura del giro por incumplimiento en el pago) y un modelo de patente de excepción (por un año.)<sup>241</sup>

Las controversias sobre estas contribuciones no terminaron con su publicación. Algunos otros aspectos fueron sometidos a discusión como el

---

<sup>239</sup> *Diario del Gobierno*, 8 de junio de 1836, núm. 405.

<sup>240</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 182-183.

<sup>241</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 184-185.

problema de si los fondos dotales, es decir, los bienes que contenían las fincas, se debían incluir en el valor catastral del predio. Suficientemente discutida se acordó que no. En el mismo sentido, el diputado Arrillaga propuso que esta disposición se extendiera a los edificios y objetos dedicados al culto. Admitida y tomada en consideración se aprobó casi por unanimidad de 63 contra un voto del diputado Cumplido.

Para facilitar la recaudación y ahorrar gravámenes a los contribuyentes, la Administración General de Contribuciones Directas, a través de una inserción en el periódico, informó que los propietarios residentes en la ciudad de México podían hacer sus contribuciones prediales en esas oficinas exhibiendo los documentos necesarios y los certificados en donde se aclarara el valor integro de la propiedad, de la venta, adjudicación, número o letra de la calle, la jurisdicción en que estuviera situada, las personas o corporaciones a que pertenezcan y la fecha de las escrituras.<sup>242</sup>

Los legisladores trabajaban presionados por las exigencias del erario que los obligaban a emitir nuevas disposiciones para hacer frente a los gastos no contemplados. De acuerdo con los primeros resultados, la contribución extraordinaria del 26 de noviembre de 1835 para subvencionar la Guerra de Texas, no había rendido una recaudación adecuada. Todavía el 24 de mayo de 1836, cuando ya se conocía la derrota de Santa Anna en San Jacinto, la Secretaría de Justicia emitió una circular indicando que las autoridades judiciales deberían auxiliar a los empleados de Hacienda para hacer pronto y efectivo cobro de los derechos del erario, “agitando con eficacia el curso y determinación de los negocios de que pueda ó deba resultar algún ingreso al tesoro público, para acudir a los grandes gastos que con urgencia exige la defensa y la venganza nacional”.

<sup>243</sup>

Al mismo tiempo que se estaba aprobando el paquete fiscal de contribuciones directas, la comisión de Hacienda consideraba que se tenían que aplicar más exacciones de tipo extraordinario, ante la necesidad de sufragar

---

<sup>242</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de julio de 1836, núm. 454. La circular fue firmada el 23 de julio de 1836 por Manuel Piña y Cuevas”.

<sup>243</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 163.

gastos imponderables. Por tal motivo, el 16 de junio de 1836 el Congreso autorizó al gobierno para exigir un nuevo préstamo forzoso para recaudar dos millones de pesos, con el objeto de cubrir en parte el déficit en las rentas nacionales. Si bien formalmente esta exacción era una contribución directa, su carácter la hacía parecerse más al arbitrio extraordinario de 1835, por lo que su intención no se encaminaba a cambiar el sistema fiscal, sino simplemente a ingresar más recursos al erario mediante un pago único. Asimismo, el 22 de julio se discutió en el Congreso la pertinencia de reintegrar el subsidio extraordinario de guerra, pero como abono al pago de las nuevas contribuciones. El punto se discutió estableciendo también que los certificados del subsidio se admitirían como dinero en efectivo para pago de estas contribuciones y podían endosarse a favor de otras personas aunque no hubieran sido las que pagaron el subsidio. En la sesión del 27 de julio se discutió como artículo único y se aprobó en lo general por 47 contra 17 con la adición de que los certificados sólo se les admitieran a los tenedores directos. Recuérdese que en ese entonces había un escandaloso tráfico de vales de alcance que perjudicaba al erario público.<sup>244</sup>

Previendo alguna contingencia en el cobro, el gobierno se había comprometido a derogar los impuestos directos si el resultado no era satisfactorio, convirtiendo lo recaudado en subsidio extraordinario que se abonaría al contribuyente a cuenta del pago de alcabala o de las contribuciones que se establecieran.

Los legisladores al fin de cuentas no quisieron anular del todo las contribuciones indirectas o sustituirlas por directas ni pensaban suprimir el antiguo sistema.<sup>245</sup> Lo cierto era que todavía las aduanas y alcabalas daban pingües ganancias y suprimirlas sería un desatino. La idea que rondaba entre los legisladores y la propia secretaría de Hacienda, era perfilar un sujeto contribuyente, quizá no tan claramente definido como posteriormente se va a conseguir a través de la aplicación de contribuciones sobre la renta como

<sup>244</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de agosto de 1836, núm. 465. La ley estableció que los tenedores de certificados no podían pagar la totalidad de la contribución sino sólo la cuarta parte. Finalmente se acordó que podía ser la mita del adeudo.

<sup>245</sup> Por razones quizá más económicas que políticas, el gobierno declaró en noviembre de 1836 libre de todo derecho a la grana cochinilla, pero no liberó otros productos de impuestos alcabalatorios o de consumo, salvo algunos por presiones como los textiles y la plata. *Dublán y Lozano*, 1876, t. III, p.206.

profesiones y oficios, pero sí lo suficiente para distinguirlo como contribuyente propietario de una finca o un negocio. Esto fue el inicio de una caracterización del sujeto fiscal que permitiría a la administración centralista incrementar la recaudación y darle un sentido más moderno a la fiscalidad.

En palabras de Carlos María de Bustamante, la idea de este paquete fiscal más que intenciones recaudatorias tenía las de sistematizar y reorganizar la hacienda pública:

¿Dígase cuáles son las contribuciones nuevas que sufrimos? El congreso constituyente no estableció sino tres: *urbana, rural* y de *patente*, no tanto con el objeto de recaudar, *cuanto con el de sistemar la hacienda y asegurar la formación de las estadísticas*; pero esas contribuciones lejos de gravar, eran benéficas á los contribuyentes, porque los debían liberar de otras más duras y cuantiosas; si no se ha experimentado su beneficio, es porque no se han dejado ejecutar, y esta verdad se palpará ahora que el congreso las ha suprimido (á nuestro parecer sin buen acuerdo) y va a tener que sustituírle otras.<sup>246</sup>

Sin embargo, y con el afán de contradecir al diputado por Oaxaca, pensamos que estas contribuciones directas se hicieron con un propósito recaudatorio, aunque esto no excluye el que se haya intentado innovar hacia un nuevo sistema fiscal al definir un tipo de contribuyente, crear los mecanismos de tributación, estadísticas y memorias, y sobre todo, crear una base de justicia en el cobro, sustentada en que cada ciudadano contribuyera de acuerdo a sus haberes.<sup>247</sup> Un mes después de poner en marcha el paquete fiscal, en agosto de 1836, se ordenó imprimir una gran cantidad de boletas con la intención de anotar los datos de los contribuyentes. Las boletas especificaban el cuartel, la calle, el tipo de negocio, el propietario y la cantidad a pagar por tercio (por trimestre), fecha y firma del administrador que en ese entonces era un tal Piña y Barrio, todo de acuerdo con lo establecido en la ley del 7 de julio. Estas boletas obviamente estaban basadas en un censo previo, que permitió establecer los datos y las cantidades.<sup>248</sup>

<sup>246</sup> (Subarayado nuestro.) Esto lo escribió Bustamante en 1842 cuando el nuevo congreso constituyente legisló al respecto de un nuevo paquete fiscal de contribuciones directas y que seguía en gran medida el modelo propuesto en 1836. Bustamante, 1842, pp. 38-39.

<sup>247</sup> Esta era una condición para diferenciar los impuestos del antiguo y del nuevo régimen. Desde la Constitución de Cádiz se había planteado esta característica que definía al contribuyente y sus responsabilidades con el Estado. La Constitución de 1836 establecía en su Segunda Ley que todo ciudadano tenía la obligación de contribuir a los gastos del Estado, aunque no se especificaba que debía de ser proporcional y equitativa. Esto se dejaba bien claro en los reglamentos sobre contribuciones.

<sup>248</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, cajas 48 y 55.

Las boletas de patentes fueron las más acabadas y completas, lo que incidió en la eficacia con que se dio la recaudación, como veremos en el siguiente capítulo. Al levantar los padrones se tuvieron que hacer censos completos para determinar el número de contribuyentes y las cuotas que les correspondían. Por ejemplo, en Nuevo León se reportaron los siguientes datos:

**CUADRO 4.1**

PUEBLO	POBLACIÓN	CONTRIBUYENTES	CUOTAS
Salinas Victoria	2 300 almas	16 contribuyentes	36 pesos
San Nicolas Hidalgo	1 500	7	47
Valle de Pesquería	4 000	33	80
Valle de San Francisco	1 100	1	46
Villa de Cerralvo	1 050	8	12
Cadereyta	8 000	65	341
Villa de la Mora	3 534	7	35
Villa de Santiago	5 000	12	97
Ciudad de Linares	7 000	39	423
Villa de Hualahuices	1 780	3	16
Villa de Galeana	8 827	20	90 <sup>249</sup>

Estos padrones sirvieron de base para la elaboración de las boletas con información más detallada que incluía el valor de las fincas o de los giros comerciales afectados.

Aunque no se había establecido expresamente, en las fincas rústicas se empezaron a hacer censos de los trabajadores para manifestar los gastos por sueldos y alimentación que se podían deducir de la carga tributaria. Por ejemplo, en los cuadernos de cuentas de los sirvientes de la hacienda de San Agustín de Amoles desde enero a agosto de 1836 se registraron a todos los sirvientes, trabajadores, mayordomos y peones anotando su cargo, nombre, sueldo, tiempo que trabajan y raciones que reciben de alimento.<sup>250</sup> Estos cuadernos evidencian que se intentó poner en práctica lo decretado, pero parece ser que no en toda la República se respondió de la misma forma. De todos modos estos documentos muestran datos relevantes para el estudio de la estructura socioeconómica de la época.

<sup>249</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, cajas 48 y 55.

<sup>250</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 42.

A pesar de lo cuidadoso en la elaboración del paquete fiscal, a un año y medio de su puesta en marcha, por ley del 25 de diciembre de 1837 se ordenó cancelar todas las contribuciones directas. Los motivos de su derogación tuvieron que ver con la masa recaudada, que, comparada con otros ramos como las alcabalas, fue escasa. No obstante, también habrá que considerar los intereses políticos de la administración de Bustamante, que había iniciado en abril de 1837 y que como veremos en la segunda parte de esta tesis, tendería más a privilegiar los ingresos aduanales en detrimento de la consolidación de las contribuciones directas. Asimismo, habrá que considerar problemas inherentes a la misma administración que no contaba con datos estadísticos ni de padrones para efectuar el cobro y de problemas estructurales como la escasa y dispersa población.

#### Arreglos a las aduanas. Aranceles, hipotecas y comercio

La aplicación de contribuciones directas despertó un debate sobre su practicidad, eficiencia y rendimiento, pero también despertó la polémica sobre si debían sustituir y reemplazar a las contribuciones indirectas. Entre los congresistas como en la opinión pública no se creía pertinente derogar las contribuciones indirectas sino por el contrario, fortalecer su cobro. La prensa había detectado la importancia de este tipo de contribuciones en la economía nacional. En un editorial del *Diario* se lee:

Es evidente que en nuestra república tenemos que valernos por muchos años de los derechos de importación; pero es necesario al mismo tiempo conservar los impuestos ó contribuciones indirectas que hoy existen, aunque con la seguridad de que los propietarios é inquilinos jamás prestarán sino cortos auxilios dados de mala gana, por medio del modelo desagradable de los impuestos sobre casas o haciendas, y la propiedad personal es una acción muy precaria é invisible para que pueda calcularse de otro modo que por la acción imperceptible de impuestos sobre los consumos...<sup>251</sup>

Los ingresos en aduanas marítimas y terrestres habían sido parte medular de los ingresos fiscales desde 1821. Aunque con algunos altibajos y la escasa regularidad de sus ingresos, las aduanas representaban un cobro seguro para las

<sup>251</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de octubre de 1835, núm. 173.

administraciones y desde los gobiernos federalistas se intentaron reglamentar y ordenar.<sup>252</sup>

En el análisis de este tipo de ingresos se vislumbran dos cuestiones fundamentales, una, referente al problema ya mencionado de la solvencia económica de las administraciones vía las hipotecas y dos, el dilema de incrementar o reducir las tarifas arancelarias. Pero ¿Qué implicaba esto? Por un lado tratar de solucionar el problema financiero, lo que garantizaría la buena marcha de las administraciones y por otro, mantener la construcción de los pactos políticos relacionados con intereses comerciales de empresarios nacionales y extranjeros, que también determinarían la estabilidad del régimen. A través de los debates y discusiones en el Congreso y de las leyes emitidas, podemos observar cómo actuaron los gobiernos centralistas ante esta disyuntiva.

En un editorial del *Diario del Gobierno* se leía: “Los economistas demuestran que el comercio es el manantial más útil y productivo de la prosperidad de las naciones; él fomenta la industria, protege la agricultura y debe ser el objeto de los mayores cuidados políticos...”.<sup>253</sup> Su arreglo y saneamiento era importante e improrrogable y así lo sabía el presidente interino Barragán, “especialmente en un país como el nuestro que no sufre con gusto otras contribuciones sino las indirectas sobre las introducciones de efectos extranjeros, y que cifra en ellas las tres cuartas partes de las rentas que forman el erario público”.<sup>254</sup>

En el año económico de 1833-1834 los ingresos aduanales llegaron a 9 millones de pesos, más un millón 200 mil pesos de la aduana del Distrito Federal. En el estado de cuenta del siguiente año fiscal (1835-1836) los ingresos habían descendido en dos millones de pesos. En la *Memoria* de 1835 se decía que el gobierno había hecho esfuerzos con objeto de ponerlas en el mejor estado posible, pero el líquido en este rubro fue de 8 millones de pesos. La variabilidad de los ingresos aduanales era una situación que las administraciones centralistas

---

<sup>252</sup> Véase, *Memoria del décimo año económico*, en *El Diario del Gobierno*, septiembre de 1835, núms. 140, 141, 145, 146, 151, 152 y del 154 al 166.

<sup>253</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de octubre de 1835, núm. 173.

<sup>254</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de octubre de 1835, núm. 173.

tenían que considerar a la par que otros dos graves problemas como el incremento del contrabando y la creciente corrupción en la administración.<sup>255</sup>

A fines de 1835 Antonio Palacio, administrador de la aduana marítima de Mazatlán, informaba sobre las causas de la baja recaudación y sobre el contrabando que no contaba con una legislación que lo penalizara eficientemente. El administrador sostuvo que al no sustituir las rentas que se abolieron del periodo colonial, había empezado la decadencia de la hacienda. Durante el federalismo, el primero de los recursos que quedaron al gobierno para los gastos militares fueron las aduanas marítimas, “pero tan mal sistemadas y desatendidas, que desde entonces hasta ahora, ni produjeron ni producen lo que debían...”. El arancel que se había dado desde la ley del 16 de noviembre de 1827 había provocado el fraude por las cuotas exorbitantes que imponían al comerciante. El administrador afirmaba que con la remoción de empleados no se podría solucionar el problema del contrabando ya que había otras causas como:

- Excesivas cuotas del arancel
- Prohibición de salida de plata
- La mala dotación de los empleados
- Los nullos auxilios con los que se cuenta

Finalmente, el administrador afirmaba que para detener el problema era necesario reformar el arancel, auxiliar a los empleados con tropas y policías que vigilen la salida y entrada de buques, poner embarcaciones pequeñas para hacer rondas y llevar una contabilidad más sencilla que incluyera sólo las importaciones y exportaciones.<sup>256</sup>

En la prensa se ventilaba el problema del comercio, especialmente sobre la corrupción. *La Lima de Vulcano*, uno de los periódicos más críticos del régimen, denunció que en la forma de asentar las partidas en algunas garitas se percibía “un fraude escandaloso” hecho por dependientes del resguardo.<sup>257</sup> La información que consignaba la publicación provenía del informe del comandante Miguel Azcárate que decía que “cometíanse estos fraudes enmendando y raspando las

<sup>255</sup> *Diario del Gobierno*, 21 de septiembre de 1835, núm.144.

<sup>256</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de diciembre de 1835, núm. 233

<sup>257</sup> *La Lima de Vulcano*, 1° de diciembre de 1835. Este periódico, aunque era de filiación centralista, no dejó de oponerse críticamente a los gobiernos en turno, incluso se decía que tenía más crédito que el mismo *Diario del Gobierno*, órgano oficial de la República.

partidas y guarismos de los libros, contrahaciendo otros y falsificando firmas, y así dejaban de ingresar al erario más de doscientos mil pesos anuales, que por lo bajo se tomaban los infieles dependientes del resguardo, de acuerdo con los causantes”.<sup>258</sup> De esta manera se evidenciaba ante la opinión pública la falta de control y supervisión de las oficinas recaudadoras. Ante tal situación, las reformas y mejoras en la Hacienda se consideraban necesarias e improrrogables. El comandante informaba al director general de rentas José Ignacio Pavón que había puesto en marcha algunas medidas, ya que, según él, ni siquiera se había presentado la memoria de entrada de mercancías. El informe denunciaba la situación que había en algunas garitas como la de San Cosme, Peralvillo, San Lázaro y la Viga donde se había detectado contrabando. Azcárate estaba de acuerdo en que se pusieran en marcha los comisos como en 1823 para penalizar a los infractores. Su recomendación tendría eco ya que posteriormente se fortalecieron las leyes sobre comisos que veremos en su oportunidad.<sup>259</sup>

A pesar de estos problemas, los derechos aduanales y las hipotecas de los productos aduaneros, sacaban de apuros al gobierno. El Congreso le concedió gran importancia a la reforma arancelaria, pero también a la expedición de bonos, vales, letras y libranzas contra los ingresos aduanales que fue práctica común y durante el centralismo fue *in crescendo*, tanto que urgía una legislación adecuada al respecto, la cual sólo se pudo concretizar hasta la administración de Anastasio Bustamante (abril de 1837-septiembre de 1841). Sin embargo, conviene en este apartado detenernos en las discusiones que prefiguraron el arreglo de las aduanas desde fines de 1835.

El 18 de noviembre de 1835 se presentó en sesión el proyecto de ley para el arreglo de las aduanas marítimas que tenía como intención principal cubrir las deudas contraídas con particulares. Los gobiernos enajenaban porcentajes de ingresos aduanales a cambio de préstamos para cubrir el gasto. Los arreglos tendían a liberar porcentajes de rentas para ir liquidando las órdenes, libramientos, vales y otros documentos a sus actuales poseedores, además de reducir los intereses y compensaciones. El problema del crédito durante el centralismo se

---

<sup>258</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de diciembre de 1835, núm. 218.

<sup>259</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de diciembre de 1835, núm. 240.

agudizó porque los préstamos se solicitaban por adelantado, se emitían papeles y cuando ingresaban recursos a las aduanas se les pagaba con un porcentaje. Desde el ejecutivo se solicitaba porcentajes que iban desde el 1 al 20% para cubrir diversas urgencias. Con la formación de fondos destinados a diferentes pagos del gobierno se llegó a enajenar más del 50% del total de los ingresos aduanales. Esta vez se solicitó que se formara un fondo con el 15% de los derechos ordinarios y se autorizó al gobierno a recibir anticipaciones de derechos marítimos con el descuento hasta del 5% al mes.

Esta disposición obedeció a que el gobierno había suspendido el pago de las órdenes y libramiento girados contra las aduanas marítimas, la de esta capital, casa de moneda y sobre la tesorería general por los créditos sobre las minas de Fresnillo. La transición política y administrativa, así como las urgencias del erario, habían imposibilitado el pago de los intereses. El nuevo congreso ordenó entonces el arreglo de la amortización de todos estos créditos, en los términos que creyera más justos y convenientes.<sup>260</sup> Las nuevas administraciones centralistas no contaban con muchos recursos y la idea era generar nuevos créditos creando fondos sobre los ingresos aduanales.

A fines de 1835 el gobierno continuó pidiendo anticipos por aduanas aunque por cuestiones políticas para congraciarse con las regiones y con intereses comerciales extranjeros, pensaba reducir los pagos por derechos de importación.<sup>261</sup> Hacienda pidió al Congreso la facultad para hipotecar el 20% de los productos de las aduanas marítimas después que concluyeran la amortización de las órdenes giradas contra ellas. La discusión sobre las hipotecas apenas empezaba y sería largamente analizada por lo que se pasó a la comisión de hacienda.<sup>262</sup>

La aprobación de estos créditos sería un triunfo para el gobierno ya que le permitiría cubrir parte del déficit. El problema de las aduanas presentaba otras aristas que implicaban la exención de tarifas a ciertos comerciantes favorecidos por el gobierno. El 5 de enero de 1836 se aprobó la disposición de Santa Anna de

---

<sup>260</sup> *Diario del Gobierno*, 5 de diciembre de 1835, núm. 219.

<sup>261</sup> Véase Vázquez, 1990.

<sup>262</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de noviembre de 1835, núm. 210.

que la compañía Rubio Hermanos pudiera introducir por Matamoros libres de todo derecho y aun de tonelada, los víveres que quisiera, so pretexto de que eran para el mantenimiento de las tropas que marchaban hacía Texas.<sup>263</sup> La influencia de los intereses de comerciantes prominentes en las decisiones del Congreso era evidente, tanto para pedir exenciones tarifarias como para que se les redujeran los aranceles.

En la sesión del 15 de enero se dio una segunda lectura a un dictamen de la comisión de hacienda para que se pudieran expedir permisos para la salida de plata con un impuesto del 8%, pero los ingleses Mining & Marshall hicieron que se rebajara al 7%.<sup>264</sup> Las negociaciones entre el gobierno y los dueños del dinero estuvieron, muchas de las veces, permeadas por la corrupción, por el tráfico de influencias y por lo ventajoso que resultaban esos negocios para los particulares.

A principios de 1836 el Congreso autorizó al gobierno a reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera, aunque las discusiones sobre sus puntos tomaría varios meses más. El proyecto se aprobó el 20 de enero de 1836 y en esencia seguía los lineamientos establecidos en el artículo 29 de la ley del 16 de noviembre de 1827. El gobierno se abrogaba la autoridad de remover o mantener empleados en las aduanas y además haría el arreglo necesario de las mismas. La innovación fue destinar el 15% de cuanto produjeran las aduanas marítimas para el pago de todas las órdenes expedidas por el gobierno a resultas de préstamos y contratos y para cubrir los vales de amortización.<sup>265</sup>

Se acordó que las aduanas marítimas y fronterizas remitieran los libros donde deberían de asentar las fianzas de derechos, con la finalidad de que se tuviera información sobre libranzas, importes de derechos y los pendientes de cobro.<sup>266</sup> Asimismo, se ordenó que terminara la exacción del préstamo forzoso de

---

<sup>263</sup> *Diario del Gobierno*, 14 de enero de 1836, núm. 259. Fue el 29 de julio de 1836 que se publicó el oficio en el que se permitía la introducción de productos extranjeros por Matamoros. *Diario del Gobierno*, 9 de agosto de 1836, núm. 467.

<sup>264</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de enero de 1836, núm. 272.

<sup>265</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de enero de 1836, núm. 269. Aunque la recaudación era en libranzas, se establecía que en otras aduanas, interiores o fronterizas y otras dependencias se aceptaría el 15% en vales de alcance y el resto en numerario. La aceptación de papeles de deuda como pago de contribuciones fue una práctica común durante los gobiernos centralistas, que como veremos, tendría consecuencias nefastas. Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 127-128.

<sup>266</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.207 y 222.

un millón de pesos. Solamente continuaban las estipulaciones sobre las rentas de tabaco, las negociaciones de las minas del Fresnillo y del subsidio extraordinario de guerra. También se establecía que mientras durara la guerra de Texas se suspendían las asignaciones para el Banco de Avío.<sup>267</sup> El 18 de enero se votó el primer artículo y se aprobó por unanimidad de 66 diputados.<sup>268</sup> Al tener libre el 15% de los ingresos, el gobierno cesó la exacción del préstamo forzoso de medio millón de pesos, pero continuó con la aplicación del subsidio extraordinario de guerra, con la enajenación del estanco del tabaco y de las minas del Fresnillo.<sup>269</sup>

Las críticas a estas medidas no se hicieron esperar y provinieron de la prensa de oposición moderada. *La Lima de Vulcano* publicó en su editorial del 19 de marzo que el proyecto de arreglo de las aduanas marítimas estaba hecho por los agiotistas. Los “diaristas” desmintieron esta aseveración y que al contrario, era lo mejor que se había hecho para arreglar las aduanas y todos sus problemas inherentes como el contrabando, la inmoralidad de algunos empleados, el excesivo número de puertos habilitados, los altos derechos de impuestos a la mayor parte de los efectos extranjeros, los defectos de los aranceles, lo malo de la pauta de comisos y lo pésimo del sistema de contabilidad de las aduanas.<sup>270</sup>

El Congreso continuó trabajando en el proyecto para el arreglo de las aduanas que iba lento debido a los múltiples asuntos que debían atender los representantes. Recuérdese que entre otras cosas se estaba discutiendo la nueva constitución. En la sesión del 22 de julio de 1836 se votaron en lo general los primeros cuatro artículos del proyecto de ley. En la sesión del 29 continuó esta discusión y se leyó la minuta sobre autorizar al gobierno para arreglar los derechos de importación y consumo, los comisos, la introducción de algunas mercancías como el algodón y los derechos de tonelaje.<sup>271</sup>

A punto de finalizar el gobierno de Justo Corro y paralelo a estos debates sobre aduanas, el 29 marzo de 1837 se promulgó una extensa ley para el comercio compuesta de cinco capítulos y 74 artículos, que gravaba a todos los

<sup>267</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de enero de 1836, núm. 265.

<sup>268</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de enero de 1836, núm. 272.

<sup>269</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 124-126.

<sup>270</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de marzo de 1836, núm. 328.

<sup>271</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de agosto de 1836, núm. 467; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.173- 192 y 206.

géneros, frutos y efectos comerciales. Los productos incluidos deberían llevar una guía o pase expedida por el alcabulario de origen, quedando los remitentes a expedir la tornaguía.<sup>272</sup> La prolijidad de la ley estaba en función de los aspectos que tenía que reglamentar y por las sanciones que tenía que aplicar para evitar las infracciones, para frenar el comercio ilícito, el contrabando y la introducción de productos prohibidos. Las multas y penas se aumentaron y se hicieron más duras. Una de las disposiciones de la ley que tenía que ver con la distribución del ingreso, establecía que la mitad de lo que se confiscara, los llamados “comisos”, se destinarían para la Hacienda Pública; la otra mitad se repartiría en tres partes iguales, una para el denunciante, otra para el aprehensor y la otra para el administrador, el comandante del resguardo y el promotor fiscal.<sup>273</sup>

De hecho, ya había habido leyes de comisos y habían demostrado lo impopulares que eran. En la *Memoria* de marzo de 1835 el ministro José María Blasco (28 de enero al 28 de agosto de 1835) decía que la experiencia había demostrado la ineficacia de la ley sobre comisos del 31 de marzo de 1831 y la urgente necesidad de derogarla, lo que no se cumplió ni aún con la promulgación de la ley de marzo, que al contrario, actualizó los comisos y le dio mayor vigencia y peso fiscal.<sup>274</sup> Por otra parte, como los comisos afectaban más al sector comercial, fue donde hubo mayor oposición. Cuando se reglamentó la *Pauta de Comisos*, como fue llamada esta ley, los comerciantes la vieron como un verdadero atentado contra el comercio y la industria, ya que la ley de marras establecía severas penas, principalmente el decomiso de las mercancías, a lo que se añadía un castigo si la mercancía declarada no correspondía a lo que transportaba. Incluso si la mercancía circulaba sin guía ni pase, se confiscarían los carruajes y las bestias de carga y si los artículos aprehendidos fueran estancados, además del comiso, pagarían el doble del valor.

---

<sup>272</sup> La guía se definía como “el despacho que lleva consigo el que transporta algunos géneros para que no se los detengan ni descaminen” y la tornaguía era “el recibo o resguardo de la guía que se despachó en algún estanco o aduana, por el cual se hace constar haberse entregado a los sujetos de la consignación los géneros que se habían manifestado. Joaquín Escriche, 1993, p.272 y 689, citado por Rhi Sausi, 1998, p. 29.

<sup>273</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.341-350. Durante la administración de Bustamante se decretaron nuevos reglamentos sobre la inspección guías y tornaguías y sobre las oficinas que las recaudaría. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 376.

<sup>274</sup> *Diario del Gobierno*, 30 de enero de 1836, núm. 275.

Aunque la ley fortaleció el cobro de contribuciones indirectas, varios diputados, entre ellos Carlos María de Bustamante sugirieron al gobierno que en lugar de aprobar este nuevo impuesto, consiguiera un préstamo de dos millones de pesos, pero el secretario del ramo declaró que tal cosa era improcedente pues los prestamistas querían nuevas garantías, es decir, que el gobierno creara nuevas hipotecas, pues prácticamente todas las que había estaban ya comprometidas. El conflicto hacendario era tal que el nuevo ministro Rafael Mangino <sup>275</sup> se presentó en la sesión del 15 de junio a manifestar a los representantes que si no se acordaba, a la mayor brevedad, un préstamo forzoso, el presidente Corro estaba resuelto a renunciar.

En esencia la nueva pauta de comisos era una reglamentación punitiva y no aportaba nada al pensamiento fiscal de la época. Constituía una serie de normas que sancionaba la introducción ilegal de mercancía, definía mejor las infracciones, la introducción de mercancía ilícita, además de verificar la calidad y la cantidad de lo transportado. A pesar de esto, la ley hizo que aumentara la recaudación en este rubro como veremos en el siguiente capítulo.

En estas disposiciones me parece percibir que se estaba desplazando al Congreso en las decisiones de la administración hacendaria dado que el gobierno y el ministerio de hacienda presionaban para que sus proyectos se concretizaran lo más pronto posible, tanto en la forma de planear la recaudación, como en la consecución de préstamos. El gobierno, al emitir nuevas reglamentaciones, se arrogaba cada vez más facultades para arreglar la Hacienda.

Cuando se elaboró el paquete fiscal de 1836 estaba en marcha el proceso de reorganización de toda la República. Para el 29 de diciembre se emitieron las Leyes constitucionales y el 30 se expidió la ley sobre la división del territorio en Departamentos.<sup>276</sup> Para ese entonces todavía no comenzaba a darse una reorganización del sistema administrativo y fiscal de acuerdo al nuevo orden constitucional, por lo que las contribuciones directas aplicadas en 1836 sólo fueron

---

<sup>275</sup> Mangino tuvo dos periodos, uno durante el gobierno de Barragán del 3 de febrero de 1836 a 27 de febrero de 1836, y otro durante José Justo Corro del 27 de febrero de 1836 a 20 de septiembre de 1836.

<sup>276</sup> Dublán y Lozano, 1876, t.III, p.258.

adecuaciones y quedaba pendiente una reforma profunda que comprendiese la totalidad de la estructura administrativa y tributaria.

En resumen, al revisar en detalle las medidas fiscales de los gobiernos interinos del primer centralismo, podemos decir que la imposición de contribuciones directas trataron de poner al día la deteriorada hacienda pública y marcaban la continuación de una serie de ensayos que tendieran eventualmente a la derogación de contribuciones indirectas, sobre todo de las alcabalas y de los recientemente arreglados comisos. Sin embargo, aunque se sabía que estos impuestos eran un obstáculo para el desarrollo del comercio, no se derogaron, entre otras cosas porque no había un sustituto recaudatorio de la misma índole. Las leyes sobre comisos y sobre los consumos evidenciaron que la intención del gobierno a largo plazo no era aniquilar las contribuciones indirectas sino al contrario, fortalecerlas. De todos modos las tentativas por eliminar dichas contribuciones muestran un inicio de madurez fiscal en el lento cambio institucional de la economía mexicana. Este inicio es muestra de los esfuerzos tempranos por transformar doctrinaria y funcionalmente el régimen fiscal y establecer un sistema liberal y moderno. Las circunstancias del momento, aunque sea un lugar común decirlo, no permitieron consolidar los proyectos, que sin embargo, llegaron a rendir algunos frutos.

Se puede afirmar, en efecto, que las disposiciones del paquete fiscal de 1836 fueron resultado en buena medida de los apuros del gobierno por la guerra con Texas, pero que doctrinariamente tenían la intencionalidad de iniciar un proceso de modernización hacendaria a largo plazo. La justificación de la puesta en marcha del paquete de contribuciones directas era “la conservación del territorio, el honor nacional y la libertad del ilustre presidente [que] exigen recursos pronto, eficaces, y sacrificios generales...”. Efectivamente, las medidas fueron producto del momento, pero no podemos negar cierto avance en el fortalecimiento del sistema fiscal. Con las medidas sobre contribuciones directas los legisladores tendieron a gravar la riqueza, es decir la propiedad, posteriormente incluirían nuevas contribuciones sobre sueldos y salarios. No obstante como ya se ha sugerido, en esa época era muy difícil su aplicación por las limitaciones técnicas y

por la falta de catastros precisos y de estadísticas complementarias. La elaboración de padrones se convirtió entonces en la principal tarea a realizar. Las dificultades para armarlos y determinar el valor de las fincas en mucho obstaculizó el cobro, pero a pesar de ello, ya estaba tendidos los mecanismos y las disposiciones para completarlos.

Años después Guillermo Prieto escribió en sus *Lecciones* que este periodo estaba caracterizado por un “sistemático desorden” y que la mayor parte de las contribuciones practicadas en este periodo “con solo una excepción, recaían sobre los consumos: era esencialmente por lo mismo desigual é inicua”.<sup>277</sup> Pero ¿Qué tan válida es la aseveración de Prieto? Llama la atención su frase de “sistemático desorden” que contrasta con lo que hemos expuesto sobre los esfuerzos del Legislativo por reorganizar la hacienda pública y por dotar de una reglamentación fiscal rigurosa a un país con serios problemas de financiamiento y en el que un grupo de militares, empezando por el ejecutivo, ejercía un poder discrecional incluso sobre los dineros de la nación. En este marco resultan relevantes los intentos por imponer contribuciones directas y sustituir a las indirectas. Como hemos señalado los congresistas de la época llevaron a cabo serios intentos por depender menos de los impuestos indirectos y crear otras figuras fiscales, aunque los impuestos al comercio siguieron vigentes. Veremos en las páginas que siguen cómo se fue fraguando una fuerte oposición de grupos afectados hasta que se logró derogar la ley de comisos. Las discusiones no fueron fáciles y como se demuestra en el siguiente capítulo, se desencadenó un fuerte debate entre los ministros de hacienda que deseaban conseguir fondos aumentando las contribuciones indirectas y los congresistas que le apostaban a la implantación de contribuciones directas.

---

<sup>277</sup> Prieto, p. 628.

## V. EL FANTASMA DE LA RECAUDACIÓN INSUFICIENTE

...si hay Hacienda podremos constituirnos y consolidarnos, mas es un principio de eterna verdad que *Deficiente pecu deficit omnia nia*.

*Diario del Gobierno*, 18 de octubre de 1837, núm. 902.

El problema de las finanzas públicas y las causas de la larga depresión de la economía mexicana, que se extendió desde fines de la década de 1820 hasta al menos 1850, han sido materia de un intenso debate sobre las cuestiones del “atraso”,<sup>278</sup> sobre la “penuria” económica y sobre los escasos rendimientos fiscales.<sup>279</sup> Un elemento fundamental en este debate fueron las marcadas fluctuaciones en el ingreso fiscal que influyeron en la inestabilidad e incertidumbre del régimen centralista. Ello nos induce a reflexionar sobre las razones de la crisis económica y su relación con la política fiscal.

En este capítulo nos detendremos a analizar los montos de la recaudación durante los primeros años del centralismo, que comprenden el 12° y 13° años fiscales hasta antes de la derogación de las contribuciones directas en diciembre de 1837 y cómo fueron afectadas por los cambios administrativos y hacendarios ensayados.<sup>280</sup> En particular, nos interesa hacer algunas precisiones sobre los resultados de las recaudaciones durante los gobiernos interinos con los que dio inicio el centralismo. El primer aspecto al que nos referiremos es la comparación de los montos de las nuevas contribuciones impuestas en junio y julio de 1836 con los montos tradicionales de impuestos indirectos como alcabalas y comisos. Esto nos permitirá apreciar el impacto de las nuevas contribuciones en el total de la masa recaudada y nos lleva a preguntarnos sobre las razones por las que no se obtuvieron los montos de recaudación que se esperaban.

También nos interesa plantear por qué no se pudo remontar el déficit fiscal durante los primeros gobiernos interinos del centralismo y si se podría hablar de

<sup>278</sup> Cárdenas, 1994; Coatsworth, 1990; Bernecker, 1992.

<sup>279</sup> Tenebaum, 1986; Aboites y Jáuregui, 2005.

<sup>280</sup> Los años fiscales están contabilizados desde el inicio de república central en 1824. Continuando con la contabilidad los años fiscales 12° y 13° correspondían a 1835 y 1836. Esta continuidad evidenciaba de alguna manera que el régimen centralista no haría una tabla rasa de la contabilidad y no pensó en una ruptura total con el pasado federalista, sino sólo en iniciar una reorganización administrativa y fiscal.

un fracaso en la recaudación a pesar de la introducción de nuevas contribuciones. Como había sucedido en los últimos años del gobierno colonial, el desequilibrio de las cuentas no fue causado por la incapacidad para generar los ingresos, sino más bien a problemas estructurales y conflictos armados. En este caso, la guerra con Texas y los conflictos internos habrían provocado el incremento de los gastos militares, lo que impactó de manera importante las finanzas del Estado.

Este periodo ha sido calificado como de desorden fiscal y de incompetencia en el manejo administrativo, lo que no es exacto del todo. El déficit fue una realidad, pero en este capítulo argumentamos que su causa no se debió tanto a una baja recaudación como del aumentó extraordinario del gasto debido a los conflictos constantes tanto internos como externos, que hizo casi imposible su cobertura. El estado casi permanente de guerra desquició todo intento por llevar a cabo lo que se recomendaba insistentemente: nivelar los ingresos con los egresos. Al mismo tiempo, otros problemas como la dificultad en la aplicación de las contribuciones, los escasos recursos destinados a la recaudación, los problemas en la logística, la burocracia y el poder coactivo, incidieron en los resultados de la recaudación. La masa recaudada durante las administraciones interinas no fue suficiente para hacer frente a los compromisos del gobierno, aunque como lo afirma Ignacio Piquero, funcionario y conocedor de la hacienda pública de la época, hubo incompetencia de los funcionarios en el cobro por falta de información confiable y en la manera en que se llevaban las cuentas.

Como complemento al debate político sobre la fiscalidad ordinaria, analizaremos los montos de contribuciones extraordinarias para saber en qué medida las administraciones siguieron dependiendo de su aplicación. Esta es una discusión interesante ya que los préstamos forzosos y/o voluntarios se convirtieron en la manera más expedita, aunque no la más conveniente, para revertir el creciente déficit de la administración ante el incremento del gasto público. Finalmente, resaltaremos las discusiones de los ministros de hacienda a partir de sus informes presentados ante el congreso sobre los cambios en el sistema fiscal y daremos cuenta de los problemas a los que se enfrentó la recaudación.

## Problemas de la recaudación

Una de las medidas iniciales tomadas por los congresistas para hacer más eficiente la recaudación fue ordenar la forma en que se debían presentar los informes asegurando que contuvieran la mayor cantidad posible de datos sobre las recaudaciones presentados de manera sistemática y sencilla. En la sesión del 17 de agosto de 1835 se acordó que por las urgencias del erario se hacía indispensable se tomaran en consideración los presupuestos de ingresos y egresos acompañados de la memoria del ramo, aunque esto no era algo innovador puesto que ya se había puesto en marcha en memorias anteriores.<sup>281</sup> De hecho, las administraciones centralistas mantuvieron los métodos de recolección y cuenta usados desde 1824, pero trataron de simplificar la presentación de las cuentas, separando egresos de ingresos; tipificando los ramos fiscales y presentando un proyecto de presupuesto, elemento vital para controlar el gasto público.<sup>282</sup>

Con respecto a la planeación del gasto, pieza clave para ordenar las finanzas públicas, a fines de 1835 se elaboró el primer presupuesto de la administración centralista para 1836. Fue entonces cuando los representantes se preocuparon por los problemas a los que se enfrentarían para cubrir el déficit del gasto público. De hecho se esperaba una recaudación insuficiente, pero más preocupaba el incremento de los gastos en dos rubros importantes: el pago de la deuda y el gasto del ejército. De sobra es sabido que estos dos renglones del gasto se incrementaron notablemente y como hemos visto, fueron dos obstáculos casi irresolubles para lograr el saneamiento de las finanzas públicas. Además los recursos con los que se contaban eran exiguos. La *Memoria* de 1835 consignaba que a fines de junio de 1835 existía un saldo en la tesorería de 722,546 pesos y para octubre apenas había 114,570 pesos, lo que preocupaba al gobierno y al congreso. El nuevo régimen comenzaba casi en la quiebra.

---

<sup>281</sup> Véase *Memoria...* 1835. Esta memoria fue publicada en varios ejemplares del *Diario del Gobierno* a partir del 17 de septiembre de 1835, núms. 140, 141, 145, 146, 151, 152, 154-166.

<sup>282</sup> Tenenbaum, 1986, p.47. Sería hasta la administración de Bustamante cuando, con la ley del 17 de abril de 1837, cambiaría la forma de llevar las cuentas, como veremos en el siguiente capítulo.

Como se observa en el cuadro 5.1 lo que se esperaba gastar era cuantioso, siendo el ramo de guerra más de la mitad del total. Si lo unimos con los gastos de Marina, la cifra supera por mucho los gastos de las otras dependencias.

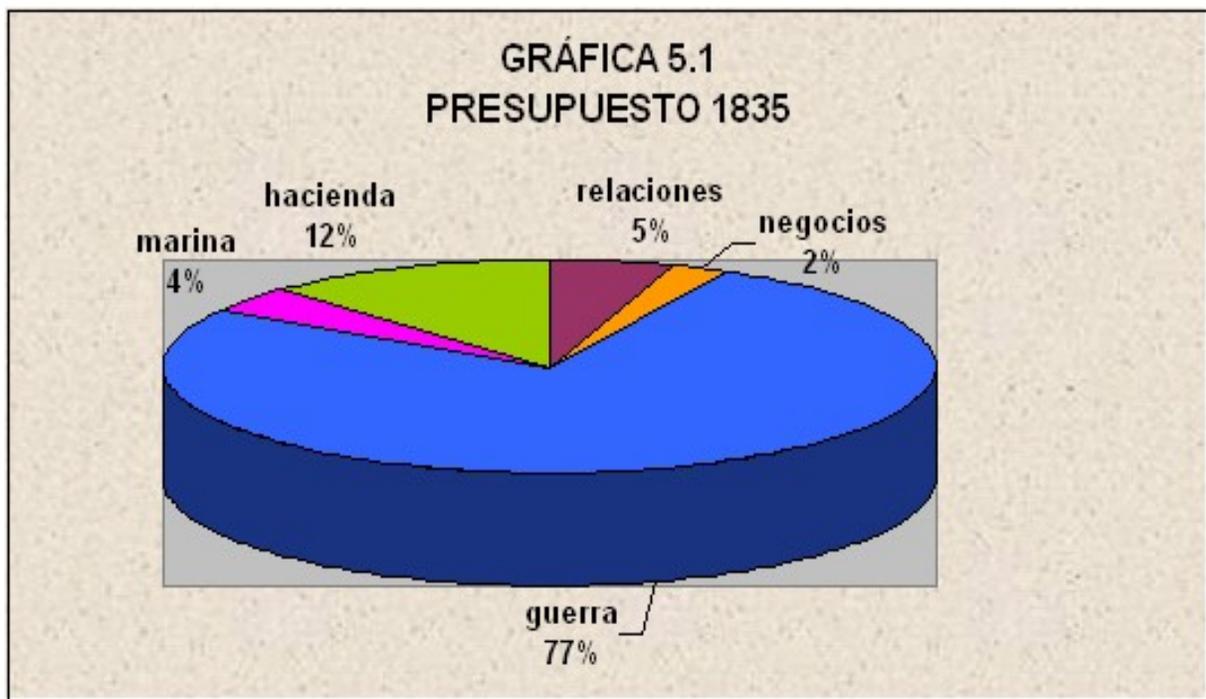
**CUADRO 5.1**

**PRESUPUESTO PARA EL AÑO FISCAL  
1° DE JULIO DE 1835 AL 30 DE JUNIO DE 1836**

Gasto de Relaciones	Pesos
Exteriores e interiores.....	863.131
Gasto de justicia y negocios eclesiástico.....	368.266
Gastos de guerra.....	12.423.325
Gastos generales de Marina.....	606.884
Gastos generales de hacienda.....	2.956.759
Total.....	17.218.365

FUENTE: *Memoria...* 1835.

Gráficamente podemos observar los porcentajes:



Los datos presentados tienen que ver con la planeación del gasto considerando sueldos y gastos de administración. En la *Memoria* están presentados de manera muy detallada e incluían los gastos de los ministerios, gastos de academias, colegios, cárceles e incluso una partida para fomento al teatro, el museo nacional y un jardín botánico.

Los cambios y modificaciones hacendarios iniciados por el régimen se muestran en la que podríamos llamar la primera memoria centralista, la *Memoria* de 1837 que corresponde al 12° año económico que va del 1° de julio de 1835 a 30 de junio de 1836.<sup>283</sup> El ministro Lebrija recopiló la memoria y al respecto comentó que se había hecho sobre “datos inexactos y en cierta manera vagos” que no podían dar una visión clara de los problemas del erario ya que hubo poco tiempo para manejar un ramo tan difícil y complicado, para “preparar todos los datos y noticias que requiere una obra de tanta importancia...”. Esta sería una de las razones por la que la *Memoria* tardó mucho en publicarse, hasta el 30 de julio de 1837, casi un año después de haber terminado el ejercicio fiscal correspondiente.<sup>284</sup>

La cuenta general estaba basada en dos estados generales formados por la Dirección de rentas y otros dos por la Tesorería general. El ingreso físico y virtual ascendió a 26.382.303 pesos y los sueldos y gastos de administración importaron 2.000.930 pesos, resultando el líquido de 24.381.373 pesos, como se aprecia en el cuadro 5.2.

---

<sup>283</sup> Conviene aclarar que son los estados de cuenta antes de la implantación de contribuciones directas, por lo que esta innovación del centralismo no tuvo impacto en este momento.

<sup>284</sup> *Memoria*, 1837. En el *Diario del Gobierno*, del 14 al 19 de octubre de 1837, núms. 898-903, se publicó esta memoria. En los números siguientes se fueron publicando los cuadros de los estados de cuenta ramo por ramo.

**CUADRO 5.2**

<b>RESUMEN.</b>	Ingresos	Gastos de administración.	Ingreso líquido
Rentas y ramos del erario nacional	13.086.894	2.000.930	11.085.964
Recursos extraordinarios	9.243.103		9.243.103
Ramos de depósito	4.052.306		4.052.306
<b>TOTALES</b>	<b>26,382,303</b>	<b>2,000,930</b>	<b>24,381,373</b>

En el *Diario del Gobierno* se insertó un cuadro comparativo de los ingresos entre el 11° y 12° años económicos. Se mostró que existía una disminución de 3.834.188 en el total de la recaudación. La explicación era que varios decretos habían desaparecido o reducido las contribuciones como la liberación del derecho de la grana cochinilla, el cese de la contribución sobre productos que se consumían en los estados, la liberación del pago de la tercera parte de la alcabala eventual a los productos agrícolas y la exención de derechos a los tejidos de algodón, lana, seda nacional, algodón cosechado en la república e hilazas. Todo esto -decía el ministro- si bien redundaba en beneficios al comercio e industria nacionales, había producido un notable menoscabo en la recaudación en un momento en que la Hacienda se estaba reorganizando.

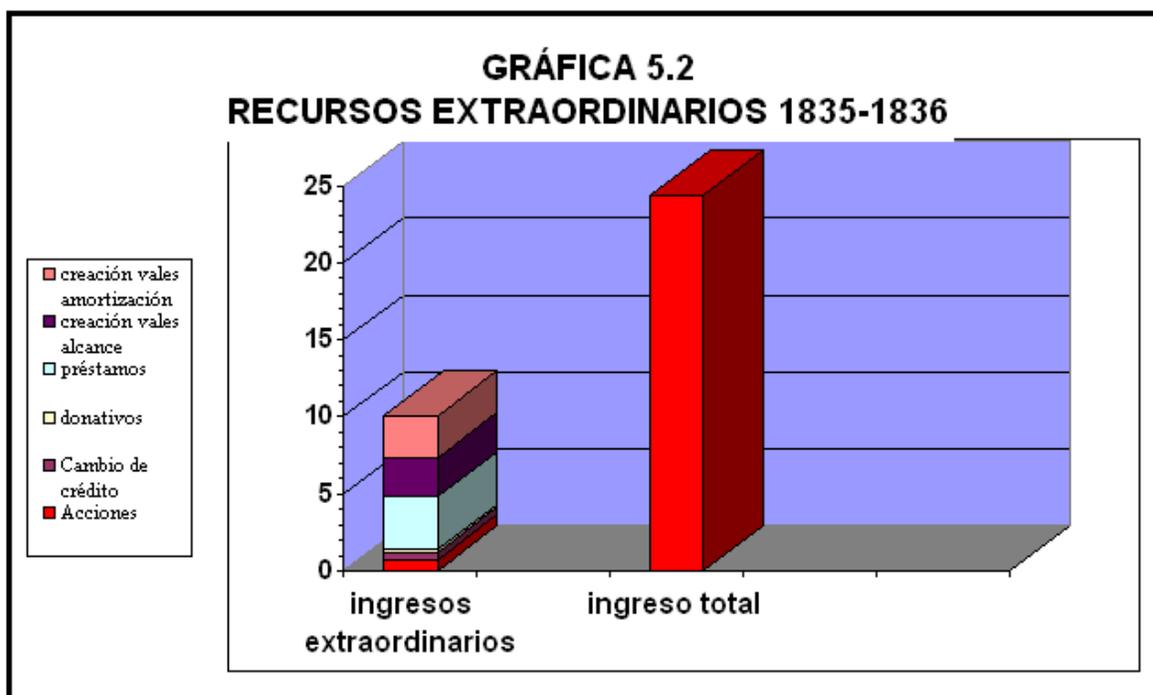
Conviene aclarar que más del 50% de las recaudaciones provenían de contribuciones extraordinarias y ramos de depósito, mientras que lo restante provenía de contribuciones y ramos ordinarios. De manera desglosada lo podemos ver en el cuadro 5.3.

CUADRO 5.3

<b>RECURSOS EXTRAORDINARIOS. 1835-1836</b>	
	Productos totales
Acciones de la compañía del tabaco	75.000
Cambio de crédito por nuevos contratos	437.828
Donativos	19.614
Préstamos	3.442.900
Creación de vales de alcance	2.543.242
Idem. de amortización	2.724.517
<b>Totales</b>	<b>9.243.103</b>

FUENTE: *Rentas y ramos de erario nacional. Memoria, 1837.*

La mayor parte de la recaudación se obtuvo por préstamos y papeles de vales de amortización. En la gráfica 5.2 comparamos el ingreso extraordinario con la recaudación total. Se muestra qué tan importantes eran las contribuciones extraordinarias y los rendimientos que produjo el subsidio extraordinario de 1835.



Los efectos de la ley del 26 de noviembre de 1835 sobre arbitrios extraordinarios se notaron casi inmediatamente y su éxito haría que los gobiernos vieran los créditos como una solución inmediata al déficit, pero sin tener en cuenta el tipo de préstamo que se solicitaba. Una cosa era pedir a los particulares por las fincas mediante un arbitrio extraordinario y otro, contratarlos con el agio.

Aunque se habían obtenido buenas entradas, el gobierno y el congreso no tenían porqué alegrarse. El ministro aclaraba que el total de la recaudación no correspondía a todo el 12° año económico, sino desde la fecha en que cada oficina principal o subalterna de los departamentos verificaron los cortes de sus cuentas de acuerdo a la ley del 3 de octubre de 1835, por lo que algunas oficinas contemplaron nueve meses en sus cuentas mientras que otras sólo seis. El encargado de la Dirección General de Rentas, el jurisconsulto José Ignacio Pavón, dijo que era necesario manifestar que en algunos estados de cuentas remitidos se notaban “vacíos y obscuridades que no han podido llenarse o esclarecerse suficientemente”, por lo que concluyó que el estado presentado no podía ofrecer una idea exacta del importe anual de las rentas que pertenecían a los estados.<sup>285</sup>

Lo que sí podemos observar es la nueva orientación centralista de la administración en la adjudicación que realizó el gobierno general de las rentas de los antiguos estados. Las cuentas de las rentas más importantes aprecian en el cuadro 5.4.

**CUADRO 5.4.**

<b>ESTADO GENERAL DE VALORES DE LAS RENTAS QUE PERTENECÍAN A LOS ANTIGUOS ESTADOS. 1835-1836</b>	
	Productos líquidos
Alcabala de efectos del país y derechos de consumos sobre extranjeros	1.269.012
Tabacos	348.001
Contribuciones directas	208.933
<b>Totales</b>	<b>2.745.642*</b>

FUENTE: *Memoria General de Hacienda*, 1837

\*Hay otros 52 ramos pequeños que integran la masa de las contribuciones

<sup>285</sup> *Diario del Gobierno*, 14-19 de octubre de 1837, núms. 898-903.

Estas sumas pasaron a la Dirección General de Rentas y formaron parte de sus fondos de acuerdo con los informes remitidos por los mismos departamentos, según se había dispuesto en el decreto del 3 de mayo de 1836. El ramo de las aduanas marítimas fue el que más recaudó con ingresos por casi 6 millones de pesos. De todos modos no fue una buena recaudación porque hubo una disminución de 3 millones de pesos con respecto al año anterior.

El ministro Lebrija atribuyó estos resultados a las vicisitudes del mismo giro, a la disminución en los consumos por la escasez que había ido en aumento, al mal manejo e inmoralidad de los empleados y de los especuladores “de mala fe”, y a la falta de confianza pública por los acontecimientos políticos ocurridos en la república, toda vez que aún no se apreciaban las reformas al reglamento general de aranceles que había elaborado el gobierno. .

El gobierno esperaba que con las reformas emprendidas podría tener más éxito en la recaudación. Las aduanas terrestres recaudaron tan sólo 484 pesos, muy poco en comparación con los 26.000 pesos recaudados el año anterior. En el estado de cuenta se refieren las causas de la caída tan dramática en este tipo de ingresos.<sup>286</sup>

Un aspecto interesante que muestra la *Memoria* son las sumas de ingresos de las contribuciones directas aplicadas en algunos departamentos. Debido al poco tiempo que tenían de haberse puesto en marcha, la recaudación fue escasa, como se muestra en el cuadro 5.5.

Las recaudaciones en este rubro fueron escasas. En gran medida los montos fueron por el pago de la *contribución personal*. En departamentos como Yucatán y Oaxaca la recaudación fue más cuantiosa debido a que contaban con una población mayoritariamente indígena acostumbrada al pago de este tipo de contribuciones. Esta situación continuaría, aún cuando las contribuciones prediales y de patente se consolidaban.

---

<sup>286</sup> Como un ejemplo de la baja recaudación, en la aduana fronteriza de Comitán se asentaron en el rubro de impuesto a exportaciones 532 pesos que deducidos los pagos de empleados quedaron 484 pesos. De otras aduanas como las de Texas y Nuevo México no se consignaron ingresos.

**CUADRO 5.5**

<i>INGRESOS POR CONTRIBUCIONES DIRECTAS</i>			
<b>DEPARTAMENTOS</b>	<b>PRODUCTOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>LÍQUIDO</b>
Chiapas	9,740		9,740
México	220		220
Nuevo León	3,255	61	3,194
Oaxaca	96,842	7,369	89,473
Puebla	102	20	82
Tabasco	1,043		1,043
Tamaulipas	9,265	53	9,212
Veracruz	3,144		3,144
Yucatán	104,580	11,758	92,822
<b>TOTAL</b>	<b>228,191 pesos</b>	<b>19,261 pesos</b>	<b>208,933 pesos</b>

Al respecto, el ministro informaba que el cálculo no era del todo exacto porque se debían deducir los gastos de recaudación y avalúos; además habían faltado varios cortes de caja de diversos meses y en algunos departamentos se había demorado la puesta en marcha de las contribuciones debido a que los padrones se elaboraron muy lentamente. El informe consideraba que el gobierno no debía incluir estas cantidades en el presupuesto de ingresos porque además de estar incluidos y consignados al Banco Nacional, su continuidad era incierta a partir de enero de 1838 ya que estaba en discusión su permanencia. El ministro Lebrija no era partidario de la aplicación de contribuciones directas y era más proclive a que el gobierno siguiera cobrando sobre los consumos, alcabalas y comisos, ya que los ingresos por alcabala eran muy superiores a los obtenidos por las contribuciones directas. Para el año fiscal de 1835-1836 los ingresos líquidos totales habían sido de 26.478.509, de los que un poco menos del 10% correspondía al cobro de alcabalas <sup>287</sup>

<sup>287</sup> A nivel regional la alcabala había significado, desde la época colonial y la república federal, una entrada sustantiva en los ingresos fiscales, como lo demuestra Antonio Ibarra para el caso de Jalisco. Ibarra, 1998, p.

Otro problema difícil de resolver era el del destino de los ingresos. Según la Tesorería General se gastaron 24.895.839 pesos quedando en existencia 1.582.669 pesos. Convendría preguntarse ¿cómo era posible que se distribuyera en el gasto la suma total cuando esta cantidad no estaba disponible? El dinero no era líquido ya que había ramos virtuales como los de depósito o ramos en donde ingresaban papeles del gobierno como vales de alcance, aún así se consignaron como ingresos. José Ignacio Pavón, que presentó las cuentas el 5 de julio de 1837, aclaraba que el total de las recaudaciones no habían podido usarse completamente por el gobierno pues habría que hacer algunas deducciones como los 4 millones de importe de los ramos de depósito; por préstamos de las rentas de las aduanas que ya estaban comprometidos y por más de 5 millones que aportaron los vales. Al aceptarse los pagos de contribuciones con vales y otros papeles, habían disminuido los ingresos. Pavón concluyó que se deberían deducir sumas “que son de pura contrapartida” y que ascendían a más de 10 millones de pesos.<sup>288</sup>

Con este escaso ingreso y con el incremento del gasto propiciado por el conflicto en Texas, el gobierno justificaba su petición de nuevos créditos como el de 8 millones de pesos que se estaba negociando sobre las aduanas marítimas. El ministro Lebrija que el problema era que el 85% de las aduanas estaba hipotecado para pagar casi 6 millones de pesos de los contratos celebrados por las administraciones anteriores y el 15% restante estaba destinado al pago de órdenes y vales de amortización.

El ministro concluyó que se esperaba una mayor reducción de ingresos con la creación del Banco Nacional ya que el gobierno dejaría de percibir una parte importante de sus rentas, entre los que se encontraban el estanco del tabaco (que era el más productivo de los departamentos), los productos de la venta de las

---

137. Véase Ibarra Bellon, 1998;

<sup>288</sup> *Diario del Gobierno*, 14-19 de octubre de 1837, núms. 898-903.

minas de Zacatecas y demás bienes nacionales que fueron a parar al banco como fondos dotales.

Otro problema inherente a la recaudación fue la manera en que los departamentos manifestaron sus cuentas. Por ejemplo, cuando se estaban recopilando las cuentas para elaborar la memoria, la tesorería de Michoacán manifestó en enero de 1837 que sus existencias del mes anterior se reducían a cero pesos ya que habían entrado a la oficina 290 pesos y otros 290 en enteros provisionales que aún no se acreditaban con certificaciones que daban un total de 580, cantidad que se entregó a la casa Agüero, González y Cía. por orden del ministro de hacienda.<sup>289</sup> Por otra parte, el tesorero de este departamento preguntaba al administrador principal de contribuciones directas qué debía hacer con la existencia de 906 pesos de monedas de cobre que no se le había permitido ingresar en la casa Agüero. A pesar de que el gobierno había dispuesto que se aceptaran la moneda de cobre, la casa del agiotista no la quería recibir y ante la negativa se decidió que se enviarían a Morelia para ingresarla a la tesorería departamental. Estos dos aspectos del problema reflejaban profundas contradicciones, por un lado, evidenciaban cómo se destinaban recursos directamente al pago de adeudos contraídos con los empresarios y por el otro el problema del circulante de cobre que se había incrementado tanto que tendía a devaluarse, pero que el gobierno tuvo que aceptar como pago de contribuciones. En su oportunidad ahondaremos sobre estos aspectos.

En las conclusiones de la *Memoria*, Lebrija anotaba que el estado de la Hacienda no era nada halagüeño, dado que la suma de las rentas había sido menor que el año anterior. No obstante, argumentaba que por los cambios que el gobierno había llevado a cabo, se podría esperar una aumento el próximo año, pero sostenía que para cubrir las obligaciones sería necesario el establecimiento de nuevos impuestos o elevar los que estaban. Lebrija concluyó que el descenso en la recaudación había sido provocado por el conflicto de Texas. El ministro no dio ninguna aclaración al respecto, pero sí el encargado de la sección segunda de la Dirección General de Rentas, Ignacio Sierra y Rosso. Este funcionario

---

<sup>289</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

manifestó que en el estado del gasto de la *Memoria* no se incluyeron los valores de las aduanas de Galveston, San Diego, San Francisco, Tonalá y Pueblo Viejo, porque la primera se hallaba en poder de los rebeldes texanos y estaba cortada toda comunicación y las otras no remitieron sus estados.<sup>290</sup> De todos modos en algunas otras aduanas como la de México hubo un aumento de 31.503 pesos con respecto al año 1834-1835, con un producto total líquido de más de un millón pesos.

Otro problema que empañó los magros logros en la recaudación fueron los inconvenientes técnicos. En el caso de las contribuciones directas se tuvieron problemas para realizar los avalúos a la propiedad y la aplicación de las tasas correspondientes que requerían estadísticas y padrones actualizados para establecer el valor de las propiedades, algo que para la época estaba lejos de suceder. No obstante, tenemos indicios de que en algunas comunidades se realizaron listas como un inicio para elaborar padrones confiables posteriormente. Estos padrones eventualmente servirían para elaborar los certificados de retribución del subsidio extraordinario recibidos en pago de las contribuciones directas.<sup>291</sup>

Finalmente, el ministro sentenció tajante: “o se establece una lucha entre los poderes de la nación y la nación misma, identificada con las fortunas individuales, ó desatendida la administración en su mayor parte, se deja vacilar el orden público y caminar la sociedad a su disolución”.<sup>292</sup> Para superar esta disyuntiva se tenían que realizar varias condiciones como:

- Establecer la igualdad proporcional del contribuyente para que pagase la parte que justamente le toca sin que fuera pernicioso el gravamen.
- Realizar grandes reformas al gasto pero prudentes y graduales.

---

<sup>290</sup> Para mayor detalle véase “Estado general de los productos totales... de las aduanas marítimas y fronteras”, en el *Diario del Gobierno*, 21 de octubre de 1837, núms. 905. Para ese entonces Nuevo México atravesaba por una etapa de revueltas separatistas y esto había dificultado la recaudación. Véase: *Diario del Gobierno*, 22 de octubre de 1837, núms. 906.

<sup>291</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 13.

<sup>292</sup> *Memoria*, 1837, p. 27.

- Proponer medios para igualar los ingresos con los egresos y el plan de rentas y contribuciones que el gobierno estimara más conforme a la conveniencia pública.
- Decidir si se optaría por nuevas contribuciones directas o si se mantendrían alcabalas y comisos como base del sistema de Hacienda.
- Procurar un sistema unificado de Hacienda en toda la república “por los embarazos que continuamente origina la variedad de leyes, contribuciones y rentas departamentales; variedad que produce además, la desigual distribución de cargas pecuniarias en los individuos de la gran familia mexicana, y consecuencias perniciosas al comercio y a la industria”.<sup>293</sup>

Había un aspecto al que Lebrija no le había dado mayor importancia y era el incremento constante del gasto militar. La propuesta del gobierno de atender los gastos militares prioritariamente parece que tuvo éxito, como se venía haciendo desde 1835. El 29 de enero de 1836 se había expedido una circular de la Secretaría de Hacienda que autorizaba la intervención de los comandantes militares en la distribución de los caudales de las comisarías.<sup>294</sup> El pago al ejército era prioritario en el régimen centralista para garantizar el pacto político y por tal motivo se autorizó a los comandantes militares que intervinieran directamente en las comisarías y subcomisarías para que no se retrasaran los recursos a la tropa. Los militares verificarían que ningún otro pago se hiciera hasta que las necesidades de la tropa estuvieran satisfechas.

Después de estas consideraciones, Lebrija estimaba que el presupuesto para el año fiscal 1837-1838<sup>295</sup> importaría un total de 27 millones de pesos, aunque se esperaba recaudar solamente 9 millones de pesos, lo que dejaban un

<sup>293</sup> *Diario del Gobierno*, 14-18 de octubre de 1837, núms. 898-902

<sup>294</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 16. De hecho desde el 9 de marzo de 1835 se había expedido una circular de Hacienda que establecía la intervención de los comandantes generales en la distribución de los caudales, con la intención de cuidar que fuera cubierto con preferencia el gasto de las tropas, aunque sin dejar de pagar a los empleados. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 35.

<sup>295</sup> El presupuesto para el 13° año fiscal de julio de 1836 a junio de 1837 no se elaboró, lo cual lo atribuimos a los problemas de la transición.. Como la *Memoria* había sido publicada tardíamente hasta el 30 de julio de 1837 no contemplaron el presupuesto de ese año, por lo que la administración de Bustamante iniciada en abril de 1837 no contó con este instrumento.

deficiente de 17 millones de pesos aproximadamente.<sup>296</sup> Para cubrir el déficit, el ministro concibió un proyecto basado principalmente en contribuciones indirectas mientras se terminaba de reorganizar la hacienda pública. En el artículo 1° del proyecto presentado al congreso pretendía aumentar las alcabalas un 4%, un 1% a los aguardientes, licores y vino mezcal, 3% a los derechos de consumo a productos extranjeros y el 4% a vinos y licores extranjeros (decía que el cobro sería de acuerdo a la ley del 24 de agosto de 1830). En la ley se exceptuaba del aumento de la alcabala la venta de fincas. El artículo 3° estipulaba el cese del cobro de 3 al millar a las fincas rústicas impuesto por la ley del 5 de julio de 1836. En el 4° se retomaba una medida muy impopular que ya se había practicado de establecer un descuento del 2% a dietas, salarios, gratificaciones y sueldos que llegaran a 300 pesos y del 18% a los que llegaran a 5.900 pesos. Las pensiones del monte pío y los vencimientos de los militares en campaña contra los indios bárbaros quedarían exentos del pago.<sup>297</sup>

El ministro consideraba ampliar el cobro en los consumos y en las cuotas establecidas sobre sueldos y salarios que resultaban bastante desagradables a la población que las veía como una verdadera expoliación. La opinión pública se manifestó en contra de estas decisiones del gobierno. Un editorial del *Diario* insistía en lo que ya se sabía: para sanear la hacienda pública lo primero que se debía de hacer era reducir el gasto, administrar mejor las rentas, sistematizar las contribuciones y el arreglo del crédito público.<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> *Memoria*, 1837, p. 2.

<sup>297</sup> *Diario del Gobierno*, 16 de octubre de 1837, núm. 900. La reducción de salarios para generar ahorro en el gasto público no era una práctica nueva. El 27 de junio de 1823, restaurado el Congreso, se decretó que todos los empleados del país contribuyeran anualmente para el sostenimiento de la nación con el equivalente del salario de tres días. Las dificultades para el cobro de este impuesto eran de dos tipos: por un lado la negativa de ciertos sectores a contribuir y por otro los problemas logísticos, por lo que el monto recaudado, según el ministro de hacienda, tan sólo llegó a 26.142 pesos a fines de septiembre de 1823. Macune, 1978, p. 63-64.

<sup>298</sup> *Diario del Gobierno*, 16 de octubre de 1837, núm. 900.

En otro editorial la postura era más crítica contra el gobierno. Se escribió que sería absurdo reconstruir todo el sistema de hacienda como si se tratara de destruir una casa que ya existe para construir otra: “no sabemos qué calificación merecería un país como el nuestro, que ha suprimido o disminuido tantas veces sus rentas, antes de haber sustituido otras...”. Terminaba diciendo: “La lista de las rentas de la república y su ninguna uniformidad, que habrán visto nuestros lectores en la *Memoria* de hacienda que estamos insertando, es la mayor prueba de estas justas aunque tristes reflexiones”.<sup>299</sup>

Como hemos visto, las contribuciones extraordinarias representaban más del 50% del total de la recaudación. Lógicamente los congresistas estaban preocupados por reducir los ingresos extraordinarios vía préstamos y la deuda pública y para ello serían fundamentales las medidas fiscales adoptadas. El creciente gasto militar fundamentalmente propiciado por el problema en Texas, además de otros conflictos, darían la razón a los representantes en la necesidad de reducir el gasto corriente y reorganizar la totalidad de la hacienda pública. Pero la tónica oficial parecía conducir a la inevitable política de préstamos, dado que era prioritario cubrir el déficit detectado por el informe de Lebrija.

El gobierno reforzó las medidas de coacción en el cobro que de cierta manera se endurecieron ante los resultados de las recaudaciones. El 27 de enero de 1837 se decretó la ley que le otorgaba al gobierno el ejercicio de la propiedad económica-coactiva para el cobro de las rentas, contribuciones y créditos de la hacienda pública. ¿Qué se entendía por esto? Que el uso de la fuerza, incluyendo la utilización del ejército para el pago de impuesto, estaría totalmente legitimado. Aunque el gobierno central no tenía ni la capacidad ni la fuerza suficiente para lograr sus objetivos, la presión fiscal creó en el ánimo popular cierto rechazo al pago. Las impugnaciones, quejas y demandas por abusos no se hicieron esperar y

---

<sup>299</sup> *Diario del Gobierno*, 17 de octubre de 1837, núm. 901.

el gobierno tuvo que derogar las nuevas contribuciones prediales y la de patentes el 28 de diciembre de 1837. El gobierno y algunos congresistas consideraron necesaria esta medida, aunque el diputado Bustamante comentó que había sido un “desatino grande, porque sus productos comenzaban ya á arreglarse”,<sup>300</sup> y en efecto, el problema fue que no se dejó madurar ni consolidar las contribuciones.

### ***El arreglo “filosófico” de la Hacienda***

En la búsqueda de la consolidación de los cambios en la Hacienda, el nuevo ministro, José Eduardo de Gorostiza, (19 de febrero al 7 de noviembre de 1838) se encargó de preparar el informe correspondiente al 13° año fiscal que comprendía de julio de 1836 a junio de 1837. El ministro planteaba que su contribución al mejoramiento de la hacienda no debía verse como una “mera ritualidad” y elaboró una memoria de dos partes generales: “La relación histórica de las rentas en el año anterior, y la investigación filosófica de los males, y los remedios que deben fijar la atención del Legislativo a efecto de sistematizar el ramo más importante de la administración...”.<sup>301</sup>

Argumentando dificultades y problemas en el ordenamiento de las rentas nacionales, el ministro estableció dos aspectos importantes: que el arreglo de la hacienda no podía hacerse aisladamente, sino que debía ser resultado de la organización económica de los demás ramos de la administración y que tal reto no podía ser obra de un sólo ministro, sino de un plan combinado de operaciones y de reformas generales.

---

<sup>300</sup> Yañez, 1958, p. 333. El 5 de diciembre se había decretado la desaparición de las contribuciones sobre fincas rústicas, urbanas y de patentes. Véase Bustamante, 1985, vol. 7, p. 50.

<sup>301</sup> *Memoria*, 1838, p. 1. Esta *Memoria* también se publicó en *Diario del Gobierno*, 9 de septiembre al 10 de octubre de 1838, núms. 1228 a 1259. Véase Sordo, 2002.

Contrariamente a su antecesor, Gorostiza sostenía que había que sustituir las contribuciones indirectas ya que las contribuciones directas eran las más convenientes para erradicar una política de préstamos de “las diversas clases, las que serían menos gravadas en todas las asignaciones directas, al mismo tiempo que la recaudación de ellas se haría más fácil y económica...”.<sup>302</sup> En las críticas que hizo Gorostiza, podemos notar que no se trataba de un pensamiento conservador y atrasado, sino moderno y pragmático.<sup>303</sup>

Los datos sobre la recaudación general del 13° año fiscal que mostraba la *Memoria*, sin embargo, no eran muy halagüeños. Las sumas eran como sigue:

Total de ingreso físico: 28.866.025 pesos  
 Sueldos y gastos de administración: 2.397.515 pesos  
 Líquido: 26.478.509 pesos

Al igual que la memoria anterior las cantidades consignadas no eran en efectivo y no estaban disponibles debido a que una parte considerable estaba en vales de alcance con que se habían efectuado algunos pagos de contribuciones.

En el cuadro 5.6 sobre los ramos particulares, se muestran los rendimientos en productos.

---

<sup>302</sup> *Memoria*, 1838, p. 5.

<sup>303</sup> Se ha visto la permanencia de impuestos coloniales como una práctica poco beneficiosa y muy perjudicial. Había efectivamente impuestos que venían de la tradición colonial como el que se cobraba por *obra pía de los santos lugares*, que eran contribuciones para mantener el culto en aquellos sitios y que el Estado recaudaba, pero eran impuestos que tenían muy escaso impacto en la masa total de recaudaciones.

CUADRO 5.6

<b>CONTRIBUCIONES INDIRECTAS</b>			
<b>Correspondientes al 13° año fiscal</b>			
<b>del 1° de julio de 1836 al 30 de junio de 1837</b>			
<b>RAMOS</b>	<b>PRODUCTOS TOTALES</b>	<b>SUELDOS Y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>	<b>PRODUCTOS LÍQUIDOS</b>
Aduanas marítimas	4.737.767	360.188	4.377.579
Idem. de frontera	21.856	249	21.591
1% de importación	79.689		79.689
Derechos de consumo sobre efectos decomisados	1.329		1.329
2% de introducción de moneda	183.107		183.107
Peajes	21.998	1.667	20.334
Multas	970		970
Comisos	1.353		1.353
		<b>TOTALES</b>	<b>4.685.952</b>
FUENTE: <i>Memoria...</i> 1838.			

A pesar de la idea de Gorostiza, las contribuciones indirectas por ingresos aduanales, peajes y comisos se habían incrementado significativamente con respecto a la masa total recaudada. En este año fiscal las alcabalas habían crecido casi el doble con respecto al año anterior y sus ingresos eran los más altos después de las entradas de las aduanas marítimas y fronterizas.<sup>304</sup> Aún así, comparados con los del 12° año anterior, los ingresos disminuyeron en casi un millón y medio de pesos, aunque fueron los ramos que más recaudaron. Los comisos, por ejemplo, descendieron casi la mitad con respecto al año fiscal anterior. Gorostiza explicaba que esta baja se debía atribuir a las presiones a que estaba sometido el giro mercantil, a la disminución en los consumos, al mal manejo e inmoralidad de los empleados y de los especuladores de “mala fe”, a la

<sup>304</sup> El encargado Ignacio Sierra y Rosso informaba que los ingresos no incluían las aduanas de Galveston, Matagorda, Bacalar, Huatulco, San Diego, San Francisco, Loreto, Monterey, Pueblo Viejo y Comitán, porque las dos primeras se hallaban en poder de los colonos de Tejas y estaba cortada toda comunicación y de los restantes, a pesar de que se habían pedido informes no se había recibido noticia alguna. Para mayor detalle de cada una de las aduanas, véase *Memoria*, 1838. Durante el centralismo fueron los rubros que menos recaudaron. El año fiscal 1837-1838 fue el que menos recaudó en el periodo 1825-1856, debido al bloqueo francés de Veracruz. Véase Ibarra Bellon, 1998, p. 74, según datos de Lerdo de Tejada, 1853 y de Tenenbaum, 1985.

falta de confianza pública por los acontecimientos políticos ocurridos en la república y finalmente, a los problemas monetarios. Estos serían aspectos que trataría de cambiar la administración de Anastasio Bustamante para elevar la recaudación.

Los departamentos que habían contribuido cabalmente con sus compromisos fueron: México, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, Jalisco, Tamaulipas, Yucatán, Guanajuato, Sinaloa y Nuevo León. De ellos destacaba Jalisco con 188.913 pesos, después Zacatecas y Oaxaca, con 173.577 y 172.148 pesos respectivamente. El Departamento de México no logró aportar más que 96.939 pesos y esto debido a que sólo ocho subcomisaría envieron ingresos, a saber: Taxco, Chilpancingo, Morelos, Acapulco, Chalco, Toluca, Tula y Pachuca. Los conflictos internos, la creciente oposición al pago y problemas en las oficinas recaudadoras que todavía no terminaban de reorganizarse, fueron factores que propiciaron esta situación.<sup>305</sup> A estos problemas se une la reducción de la cantidad de impuestos durante el 13° año fiscal en el que se cobraron 42 impuestos ordinarios y 5 extraordinarios mientras que en 1835-1836 se había cobrado 50 impuestos ordinarios, más 5 extraordinarios. El resultado había sido una baja en la recaudación de 2.659.074 pesos con respecto al año anterior.

Los ingresos por vía extraordinaria fueron más cuantiosos que las mismas contribuciones directas. Las cuatro partidas tuvieron una recaudación de 5.530.459 pesos. Era una suma importante aunque no había entrado físicamente, sino virtual, ya que en el rubro de préstamos se incluían las que se llamaban *anticipaciones de derechos marítimos* y ya estaban comprendidas en los derechos de aduanas. Además, 300 mil pesos que figuraban como *creación de vales de alcance* no habían ingresado físicamente al tesoro de la república.

Aunque las contribuciones directas aumentaron un poco más del doble, la aplicación del paquete fiscal de las leyes del 30 de junio, 5 y 7 de julio de 1836, había tenido resultados muy limitados que rindieron un poco más de medio millón de pesos, cifra muy inferior a lo que se esperaba como podemos apreciar en el cuadro 5.7.

---

<sup>305</sup> *Memoria*, 1838.

CUADRO 5.7

**CONTRIBUCIONES DIRECTAS**  
**Correspondientes al 13° año fiscal**  
**del 1° de julio de 1836 a 30 de junio de 1837**  
(en pesos)

	DOS AL MILLAR	TRES AL MILLAR	DERECHO DE PATENTE	TOTAL	GASTOS	LÍQUIDO
TOTALES	147.174	159.203	218.867	570.580	57.696	512.884 1

FUENTE: *Memoria*, 1838.

Los huecos en la información presentada por departamentos eran grandes y la falta de datos en algunos era grave. En los casos de Guanajuato y Querétaro las omisiones se debían, según el mismo encargado de la Sección Cuarta de la Dirección General de Rentas, J. de la Fuente, a que los datos se habían tomado de la noticia que envió el tesorero de lo recaudado en efectivo, mas no del total del producto de cada uno de los tres ramos. Es de notar la ausencia de los departamentos norteños como Sonora, Nuevo México, Durango y Alta California que no enviaron ninguna información por no haberse efectuado las recaudaciones debido a convulsiones políticas. Coahuila y Chihuahua fueron excepciones pero la recaudación fue tan escasa que en este último sólo se juntaron 881 pesos. El gobierno argumentó que debido a la distancia, la información, reglamentos y bandos no habían llegado a tiempo; sin embargo podemos suponer que la creciente oposición a un gobierno centralista se manifestaba principalmente en el rechazo a sus medidas fiscales, a lo que hay que agregar la escasa y dispersa población que dificultaba la elaboración de padrones y, por supuesto, del cobro.

La información enviada sobre los cortes de caja que se habían efectuado revelaba un estado lamentable pues la mayoría de esos departamentos tampoco habían reportado sus constancias de cuentas. Chihuahua había enviado sus constancias de contribuciones tan sólo de enero a junio, Durango de febrero a junio, San Luis Potosí de enero a mayo, Veracruz tan sólo de enero y Zacatecas

de febrero a mayo. Sólo Puebla, México, Jalisco y el lejano Sinaloa habían cumplido con el envío de los informes completos. De la Fuente señalaba que algunos departamentos no enviaron la información requerida porque sus oficinas de cuentas no tenían uniformidad, orden y claridad en sus datos y porque había sido poco el tiempo para depurarlas. En el caso de Jalisco y San Luis Potosí no aparecen los gastos de la recaudación por no haber constancia de donde deducirlos en la Contaduría general. En total fueron 20 departamentos de 24 los que enviaron informes. De los demás no hubo noticias.<sup>306</sup>

Puntualmente el ministro de Hacienda manifestó que el escaso éxito de la recaudación de las contribuciones directas se debió a que:

- 1) Se realizaron sin tener datos e información sólidas, haciéndola con “atropello y con la consiguiente imperfección”.
- 2) Por la falta de personal calificado y apto para la cobranza. El error también se debió a encargar a los administradores de aduanas una función que los hizo “recargarse de obligaciones” y prefirieron seguir cobrando como estaban acostumbrados y no en la nueva forma.
- 3) A que se fijó una fecha en toda la república para iniciar el cobro cuando en algunos departamentos todavía no se recibían los reglamentos, “de donde resultó la desigualdad enorme con que unos departamentos contribuyeron respecto de otros...”.
- 4) A la situación turbulenta en algunos departamentos como Nuevo México, Californias y Sinaloa. En el departamento de Chiapas la recaudación fue casi nula, y
- 5) A la promesa de que las contribuciones directas se retirarían en un plazo de seis meses si no cumplían lo que se esperaba o al contrario, desaparecerían las alcabalas si las primeras tenían altos rendimientos, “pero como ese corto término fue insuficiente aún para sistemar la cobranza, y con mucha razón para venir en conocimiento de sus verdaderos resultados... el legislador se vio en el caso de prorrogar el ensayo por todo el año de 1837... frustradas con esto las esperanzas del público, que sentía pesar sobre sí las antiguas y las nuevas contribuciones...”.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> AGN. *Noticia de los estados cortes de cajas de 1ª y 2ª operación respectivos a contribuciones directas de 1836 cuyas constancias se han recibido en esta Dirección General.* Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 29. El encargado informó que en los rendimientos de los tres ramos estaban incluidas las multas, así como los ingresos virtuales hechos con certificados del subsidio de guerra, a excepción del Guanajuato. En la columna de gastos se anotaban los de oficina, sueldos de empleados, premios de los recaudadores y comisionados, y los honorarios de peritos valuadores, pero no estaban las cantidades en demérito por la devaluación de la moneda de cobre que había en las oficinas.

<sup>307</sup> *Memoria*, 1838.

Al fin de cuentas, lo que manifestó el ministro eran argumentos ya conocidos que se esgrimían para decretar la derogación de contribuciones directas. El ministro concluyó su comentario indicando que a estas causas se debían de añadir las de índole moral como la falta del hábito de los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos. El comentario no contribuía a restar importancia a las contribuciones directas sino al contrario. El ministro decía que:

tenían la bondad de ser equitativas y tan iguales, al menos respecto de los bienes raíces, cuanto puede serlo una contribución, y aun la de patente, corregida de los defectos que la hacían imperfecta, y generalizándola a las profesiones, ramos industriales y ejercicios productivos, se habría hecho menos odiosa, y su establecimiento habría contribuido a *cambiar rápidamente el aspecto moral de la nación* y la situación precaria del erario dependiente hasta aquí de las vicisitudes del comercio marítimo... .<sup>308</sup>

Como una medida para fortalecer la recaudación de contribuciones directas, la Administración General (a cargo de Manuel Piña y Cuevas), pretendió tener al día la información que permitiera recolectar de mejor manera las nuevas contribuciones prediales y de patentes. Por ello envió varias circulares a los departamentos en donde se especificaban doce modelos para levantar los padrones, así como de giros comerciales, conforme al artículo 6° de la ley del 30 de junio de 1836.<sup>309</sup>

Apenas se estaba recopilando la información para establecer tarifas y cuotas cuando los problemas sobre la recaudación empezaron a aparecer. Un crítico de la época mencionó que en julio de 1836, inmediatamente después que se decretaron las leyes sobre contribuciones directas, cuando todavía ni siquiera se tenían oficinas con todo lo necesario y no se habían elaborado los padrones, los contribuyentes ya habían empezado a hacer llegar sus “enteros” o sea el total de su contribución anual. La razón era que a los propietarios les beneficiaba adelantarse ellos mismo a tasar sus montos sobre el valor de las propiedades que esperar a que llegara un perito.<sup>310</sup>

<sup>308</sup> *Memoria*, 1838, p. 25. (Subrayado nuestro)

<sup>309</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 34.

<sup>310</sup> Piquero, 1845, p. 11

El propio Ignacio Piquero mencionó que el 1° de julio apenas se habían inscrito las manzanas y calles y se habían enviado los comisionados por la ciudad de México para verificar el empadronamiento, cuando ya se habían presentado algunos propietarios a pagar de acuerdo a sus “declaraciones” que podían ser inexactas. Piquero en un escrito informó al ministro de hacienda que en las capitales de los departamentos fue donde más se había adelantado en la recaudación pero con cierta irregularidad e inexactitudes atribuibles a empleados tan inexpertos que poco conocían el teje y maneje el cobro de las contribuciones directas y por la economía que se quiso hacer en los gastos recaudatorios, que al final de cuentas lo que habían provocado eran trastornos y pérdidas.<sup>311</sup>

Para incentivar el trabajo que realizaban los particulares y agilizar la formación de padrones, la Administración General había concedido un “premio” del 5% a quienes quisieran hacer el trabajo. Aunque se consideró que el premio era poco y que se otorgara el 7% sobre el producto de los tres ramos fiscales directos. Ante la escasa participación, en el segundo año se estableció un 12% para interesar a los particulares. En varias municipalidades y pueblos los notables accedieron a levantar los padrones y a adjudicar los montos correspondientes de acuerdo con el valor de las propiedades de los demás y de ellos mismos, por lo que muchos de ellos se convirtieron en juez y parte.

La densa legislación sobre contribuciones directas provocó que algunos departamentos enviaran quejas de diversa índole pidiendo aclaraciones con respecto a la aplicación de las nuevas figuras fiscales. En San Luis Potosí hubo problemas en la aplicación de las contribuciones directas. En Santa María del Río hubo resistencia por las personas que se nombraron para que valuaran las fincas rústicas. El 11 de Octubre de 1836 el administrador de departamento había nombrado particulares para la elaboración de padrones, pero se negaron a hacer el trabajo, por lo que tuvo que intervenir el mismo ministro de hacienda, Alas, que los encomió a que se “dociliten a prestar este interesante servicio, que por otra

---

<sup>311</sup> Piquero, 1845, p. 11.

parte no se le exija [sic.] gratuitamente, cuando se tiene acordada por punto que la indemnización que deben recibir... ". Además, el tesorero ya les había informado que se les daría el 5% del monto recaudado de acuerdo a la ley del 7 de julio. Al final de cuentas los particulares accedieron y establecieron una junta calificadora, encargada de imponer las cuotas y tarifas, así como verificar su justeza.

Las dudas sobre los procedimientos o sobre qué cobrar no terminaron. Por ejemplo, los indios de Tancanhuij querían saber si deberían pagar por el piloncillo que fabricaban o si las casa de madera en los pueblos deberían pagar como contribución urbana.<sup>312</sup> Las autoridades manifestaron que en ambos casos se cobraría la patente y la contribución predial. Del mismo departamento de San Luis Potosí, el tesorero pedía a la capital información de que si se debía cobrar el 3 al millar a la sal de las salinas de Santa Clara. Se le contestó que no, ya que la sal debía de considerarse como cualquier otro producto y gozar de las excepciones de las contribuciones directas que tasaban el valor de la propiedad, no el valor de sus productos o la ganancia que redituara dicha propiedad.<sup>313</sup>

Uno de los aspectos que más molestaba a los departamentos era el cobro de sanciones por no haber efectuado el pago de contribuciones directas cuando los tiempos para pagar las contribuciones no estaban claros y las disposiciones llegaban con tal retraso que era imposible cubrirlas a tiempo. Varios propietarios de Jalisco afirmaban que pagarían las contribuciones directas con la condición que se les eximiera de pagar las multas. Incluso los morosos decían que había sido culpa de las oficinas recaudadoras por no informar de las fechas de los cobros. En el mismo tenor, de Veracruz se enviaron varias peticiones de que no se les multara por atrasos y se les eximiera del pago a propiedades de hospitales o terrenos cuyos productos están destinados a obras pías.

---

<sup>312</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

<sup>313</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

El tesorero de Tamaulipas ponía al tanto a la Administración General sobre las dificultades que se le estaban presentando para aplicar las leyes de contribuciones directas. Había recibido los modelos para los padrones y los distribuyó por correo a algunas municipalidades, pero que a algunas como Güemes, Padilla, San Nicolás, San Carlos, Burgos y Llera, no llegaba la correspondencia, por lo que tenía que esperar a que saliera un correo que quisiera llevarla. Agregaba que ninguna de las administraciones tenía “caucionado” (armado) su manejo salvo Matamoros y Santa Anna de Tamaulipas y que los demás administradores eran nombrados por los ayuntamientos que rendían cuentas al gobierno y éste avisaba a la tesorería. Tal sistema hacía pensar al tesorero si se podría asegurar la recaudación de las nuevas contribuciones ya que, a la vez de administrar las rentas departamentales, los funcionarios nombrados tenían que administrar las contribuciones directas. El trabajo se incrementaba, pero no así el personal, que debía ser el mismo que existía sin contratar nuevo.<sup>314</sup> Algunos vecinos de Tula (que entonces era Departamento de Tamaulipas) se presentaron para pagar sus contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas y le preguntaron al administrador si se podía pagar el total de todo el año ya que era muy poco el monto. La administración del departamento en ciudad Victoria contestó que sí. De algunas localidades como Bustamante, Tamaulipas, se dice que no se cobraron las contribuciones de fincas urbanas y de patentes por que no las había.<sup>315</sup> Al tesorero municipal se le preguntó sobre los inconvenientes de que se cobrara a una hacienda las contribuciones cuando comprendiese dos o más municipalidades y contestó que no se había dado el caso, pero si se diera, pagarían en la municipalidad donde estuviera la casa y oficinas de la finca. El administrador de Santa Bárbara preguntó si se podía cobrar la contribución a

---

<sup>314</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

<sup>315</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

fincas que valían menos de 200 pesos y se aclaró que según la ley no se les tenía que cobrar.

Otro problema se suscitó en Michoacán donde no había más que una persona que reunía las “indispensables circunstancias de honradez y conocimientos científicos para el avalúo de fincas...” para ser perito, Antes de que se le nombrara para el cargo respondió que si no se le pagaba un peso por legua en viáticos además de lo que marcara el reglamento, no podía asumir esa tarea.<sup>316</sup> Lo mismo ocurría en Veracruz donde las personas capaces de levantar los padrones se habían “escusado”, unos argumentando enfermedad y otros dos por la poca cantidad del “premio”, motivo por el cual el ministro de Hacienda le pidió al tesorero que él mismo se hiciera cargo del avalúo de las fincas de acuerdo al precio establecido en las escrituras de venta. Se le pidió que solicitara a particulares su cooperación para formar la junta y que “exite su patriotismo” para que se hicieran cargo de esta comisión.<sup>317</sup> Ante esa situación, el 3 de octubre de 1836 el gobierno emitió una circular en la que aumentaba los premios de los funcionarios al 5% de lo que entrara del producto del derecho de patente.

En noviembre de 1836 el tesorero departamental de Sonora, José Justo Mejía, manifestó las dudas que tenía sobre si debían pagar las fábricas de vino mezcal que eran de la nación y estaban en arrendamiento y los molinos situados en fincas rústicas. La administración general dijo que sí debían pagar la cuota asignada. Lo mismo ocurrió en el caso de un cura que tenía cuatro casas de su propiedad y que había pagado el contingente por tres de ellas, negándose a pagar por la que habitaba argumentando que era la casa parroquial. El tesorero informó que en este departamento no habían circulado los reglamentos de contribuciones directas como la ley del 7 de julio sobre patentes. El administrador general le informó que ya se había enviado a la tesorería de Hermosillo varios ejemplares impresos.

Las peticiones sobre excepciones no fueron pocas y para citar algunos ejemplos, tenemos el caso del Ayuntamiento de Orizaba que pidió se le exceptuara del pago la casa de matanza que poseía, pero la administración

<sup>316</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

<sup>317</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

general le negó la excepción. El general Luis Cortazar pedía que no se le cobrase el derecho de patente sobre un mesón que era de su propiedad en Celaya ya que tenía que cubrir el impuesto como finca urbana, pero el tesorero de Guanajuato le contestó que estaba en la obligación de satisfacer las dos contribuciones. A las fincas propiedad de religiosos también se les negó la exención y se incluyeron en los padrones, pero no así algunas haciendas que eran bienes nacionales <sup>318</sup>

Estos casos muestran los niveles de afectación que habría que estudiar con más detalle en su dimensión local y regional. Sería un asunto interesante ver cómo se suscitó una tensión entre el cobro de nuevas contribuciones que afectaban los fueros y privilegios regionales. Tal situación evidenciaba la dificultad de aplicar un impuesto moderno igualitario en una sociedad que todavía aspiraba a que se le respetasen sus derechos por tradición y sus usos y costumbres. De hecho, no hay que olvidar que se trataba de la imposición de contribuciones que pretendían ser iguales para toda la república en donde no eran posibles las excepciones. En esencia, se trataba de aplicar contribuciones nuevas dentro de una estructura fiscal vieja, es decir, vino joven en odres viejos.

Con respecto a los montos recaudados, a fines de 1836 el administrador de contribuciones directas informaba que a pesar de que se les había insistido a los administradores foráneos de la necesidad de contar con un pronto y exacto cobro, sólo se había conseguido en parte. A pesar de los problemas, hubo algunas pequeñas comunidades en las que si se pudieron levantar padrones. En el ramo de contribuciones directas hay indicios de que se levantaron padrones con cierto grado de confiabilidad en varias localidades de la República. A fines de 1836, muy al inicio de la puesta en marcha de las nuevas contribuciones, se tenía ya un padrón de fincas urbanas en Cuernavaca, del Departamento de México, con el nombre del propietario, ubicación del predio y el valor de la catastral declarado. Por esos padrones se pudo llevar a cabo fácilmente la liquidación de los adeudos en 1838 correspondientes a la contribución de dos al millar durante el año fiscal de

---

<sup>318</sup> Cuando en Jalisco se impusieron contribuciones directas bajo el gobierno de Prisciliano Sánchez en 1825, el clero se opuso a que fueran gravadas sus propiedades lo que suscitó una acre polémica. El gobierno federalista y liberal chocaba abiertamente con los intereses corporativos, cosa que no ocurrió cuando se plantearon durante el pacto centralista, pero de todos modos las fincas de religiosos si fueron gravadas. Véase Ibarra, 2003.

agosto de 1836 a julio de 1837. La suma del valor declarado de las fincas fue de 345 pesos.<sup>319</sup> En otras pequeñas localidades se hizo un registro de fincas rurales que incluían el nombre del propietario, la ubicación de la finca, valor y cuota correspondiente.<sup>320</sup>

A fin de cuentas, lo que más afectó la continuidad de los cobros en las contribuciones directas fue su suspensión el 25 de diciembre de 1837, aunque las recaudaciones atrasadas se siguieron cobrando, así como los avalúos de las propiedades pero muy lentamente. Como veremos más adelante en la *Memoria* de 1838 el impacto de la medida en la recaudación fue muy grande.

Para finalizar el capítulo me parece importante mencionar el problema del gasto y su distribución.<sup>321</sup> El problema principal era cubrir el déficit. Según la *Memoria* el cálculo del presupuesto general de gastos era como sigue:

Remitido al Congreso general el 7 de julio de 1838.....	20.378.792 pesos
Deducidas las cantidades correspondientes al 15% del rendimiento de aduanas marítimas.....	4.431.474 pesos
Resulta un deficiente de .....	15.946.318 pesos

<sup>322</sup>

Aunque la mayor parte de los ingresos estaban destinados al ejército, un porcentaje mayor se iba al pago de la deuda y de la burocracia. Por ejemplo, en la Secretaría de Relaciones el pago de sueldos y gastos de las legaciones en el extranjero eran muy cuantiosos, tan sólo la de Inglaterra costó 94.571 pesos. Pero también cuando las demás secretarías no pasaban del millón de pesos en gastos, la secretaría de Hacienda gastaba casi 8 millones, debido al pago de empleados, dietas de diputados y senadores, pensiones, amortizaciones por anticipaciones de derechos y principalmente, por el pago de intereses de la deuda.<sup>323</sup> En segundo término se encontraba el ministerio de Guerra con un gasto de 6 millones de

<sup>319</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 7.

<sup>320</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 6.

<sup>321</sup> Los datos los obtuvimos del Estado General de la distribución que tuvieron el 13° año económico fenecido el 30 de junio de 1837 y los productos líquidos de los ramos que forman el Erario Nacional hechos por la Tesorería General, en *Memoria*, 1838.

<sup>322</sup> *Memoria*, 1838, p. 61.

<sup>323</sup> *Memoria*, 1838.

pesos que se cubrían con recursos extraordinarios provenientes de préstamos mas que con los ingresos normales.

El ministro Gorostiza concluyó lo mismo que ya habían dicho sus antecesores y lo mismo que dirían sus sucesores: que era necesario llevar a cabo reformas más profundas en la hacienda que contemplaran tres aspectos básicos: la recaudación, la distribución y la contabilidad, cada una de ellas “con reglas claras y bien relacionadas, si se quiere que haya economía y exactitud en la primera que no se despilfarre nada en la segunda; y que se pueda fácilmente liquidar las responsabilidades por medio de la tercera...”.<sup>324</sup>

Al respecto recomendaba que el arancel de aduanas marítimas se revisara para corregir algunas prevenciones fiscales onerosas para los comerciantes con la finalidad de establecer derechos de igualdad proporcional. Consideraba que la pauta de comisos no debía de continuar como estaba y en general todas las contribuciones directas, aunque no se debían quitar inmediatamente, sino ser reformadas. El gobierno también se hacía eco de lo expuesto por el ministro del ramo y sostenía que la falta de una administración bien sistematizada, la consiguiente carencia o escasez de agentes útiles y expertos, la frecuente renovación de los ministros del ramo, el corto tiempo que se tenía para la formación y presentación de la memoria y por último la repentina transición de un sistema de gobierno a otro, no habían podido menos que producir un caos administrativo y había retrasado el establecimiento de un sistema hacendario uniforme.<sup>325</sup>

Algunos años después, Ignacio Piquero escribía que el 18 de abril de 1838 había enviado un comunicado al encargado de la administración general de contribuciones directas, José María Barrio, “tan honrado como celoso por los intereses del erario”, en donde le daba noticia del estado general de productos, gastos y líquidos del 13° año económico. Piquero coincidía con el ministro Gorostiza y sostenía que los datos de la *Memoria* no eran muy exactos debido a tres causas:

---

<sup>324</sup> *Memoria*, 1838, p. 64.

<sup>325</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de septiembre de 1838, núm. 1228.

- 1ª La premura con que se pusieron en marcha las tres contribuciones directas debido a las urgencias del erario.
- 2ª La provisionalidad con que se estableció esta Administración general, considerándosele temporal.
- 3ª Los diferentes métodos, la incongruencia y oscuridad con que han llevado las cuentas muchas oficinas foráneas.<sup>326</sup>

Estos tres factores, afirmaba Piquero, agravaron los problemas para llevar a buen término la recaudación. Otro aspecto que consideró el funcionario fue que por falta de padrones se aceptaron cuotas de los contribuyentes confiando en su buena fe. La concurrencia tumultuaria de los contribuyentes que urgían para que se les recibieran sus cantidades, no permitió que se verificara el monto correcto. Piquero insistió en que había errores en la presentación de cuenta y razón a pesar de que se había pensado establecer una cuenta general para formar un estado confiable de rentas. Por esa razón, el decreto del 20 de enero de 1837 era embarazoso para el cobro de las contribuciones directas y aún perjudicial para los causantes, primero por que no había personal suficiente y los administradores subalternos y principales no podían cobrarlas en todo el territorio, especialmente las de fincas rústicas y urbanas, que se debían cobrar en todos los pueblos y en algunas regiones donde había más de cien pueblos.<sup>327</sup>

Las consideraciones del funcionario constituían un juicio severo sobre la fiscalidad de la época vista en perspectiva después de siete años. Con esta crítica, Piquero demostraba lo mal preparado que estaba el terreno para la aplicación de las contribuciones directas.

*El Cosmopolita* se hacía eco de las críticas en la aplicación de impuestos pintando un panorama del país donde:

...los grandes errores nos han traído á una época de oprobio. Texas y las Californias proclamaron su independencia: Chiapas lucha en el mismo sentido: los ayuntamientos han comenzado á tomar medidas legislativas: el ejército que marcha á salvar el decoro nacional parece de hambre, y las contribuciones se multiplican sin que nadie sepa su inversión.<sup>328</sup>

<sup>326</sup> Piquero, 1845, pp. 14-16.

<sup>327</sup> Piquero, 1845, pp.36-37.

<sup>328</sup> *El Cosmopolita*, 14 de enero de 1837, núm. 14.

Los cosmopolitas aprovechaban para llevar agua al molino de los federalistas enarbolando la bandera de los departamentos afectados por las contribuciones y volvían a insistir en que no se sabía cuál era el destino de los recursos fiscales.

Finalmente, podemos decir que durante el periodo de los presidentes interinos durante el centralismo, el intento de imponer contribuciones directas se vería frustrado por una serie de problemas que incidían en una muy escasa recaudación. Gorostiza, que era más partidario de fortalecer las contribuciones directas, no vería cumplida su aspiración toda vez que la reorganización de las contribuciones indirectas y el incremento de los préstamos y subsidios sería la impronta de las medidas fiscales del gobierno de Anastasio Bustamante que iniciaría el 17 de abril de 1837.

Las medidas fiscales durante los gobiernos interinos fueron adecuaciones a los nuevos tiempos pero conservaron algunas figuras fiscales que ya habían sido probadas de antemano. Más que innovaciones dentro del sistema fiscal centralizado, fueron una adecuación de fórmulas ya probadas sobre todo en la aplicación de las contribuciones directas, aunque durante el centralismo se impusieron teniendo en cuenta una normatividad más cuidadosa. Sin embargo, los problemas en el cobro, las dudas y la poca experiencia para la recaudación impactaron negativamente en los ingresos. Se puede decir que hubo un saldo a favor en la aplicación de estas contribuciones que se evidencia en el intento de elaborar padrones de propietarios que tendían a la definición de un sujeto fiscal.

El congreso y los ministros de hacienda estaban de acuerdo en que para salir de la crisis se debería reducir el déficit y la vía era disminuir el gasto público. De hecho, durante los primeros años del centralismo el fuerte déficit en las rentas se explica por el incremento del gasto militar y por la política de congraciarse con los grupos de poder en los departamentos reduciendo el pago del contingente. En los años siguientes, con la continuación de la guerra de Texas y el bloqueo francés, el gasto militar se elevaría.

Se puede decir que las medidas adoptadas durante el centralismo fueron producto de un análisis detallado de la situación para el arreglo de las finanzas, del erario y de la recaudación. No se iba a tientas o dando palos de ciego, sino que se tenían detectados los problemas, sólo faltaba ponerlas en marcha y que cumplieran su objetivo. Con respecto a la administración y al manejo de las oficinas, los cambios fueron profundos para hacer más eficiente el trabajo de los empleados de hacienda y de la administración en general. Quizá el cambio más radical haya sido la nueva relación que se estableció entre el gobierno general y los nuevos departamentos, aspecto al que nos referiremos posteriormente.

La recaudación de medio millón de pesos en contribuciones directas no fue significativa en el total de la recaudación. Sin embargo, para ser la primera vez que se cobraban estas contribuciones durante el centralismo, no se puede decir que haya sido un fracaso, al menos inicialmente y tomado en cuenta que a fines de 1837 se suspendió el paquete fiscal de 1836. Error craso de la administración Bustamante, pues no las dejó prosperar y le dio más importancia a los ingresos aduanales.

En la obra historiografía reciente de Barbara Tenenbaum se afirma que los impuestos directos fallaron en producir grandes cantidades de ingresos porque los ricos mexicanos y los propietarios en particulares se negaron a pagarlos. Pienso que hay otros factores que explican la baja en la recaudación y que los mismos funcionarios explicaron exhaustivamente, como la capacidad de efectuar el cobro, los problemas en la infraestructura y la negativa de algunos departamentos a pagar.<sup>329</sup> En el papel, las reformas impositivas podían ser buenas pero el estado continuo de guerra, la sustracción al control federal de grandes regiones del norte del país y la desconfianza de los propietarios, definieron la suerte del primer catastro en el país. Dado los resultados de las contribuciones directas y su

---

<sup>329</sup> Tenenbaum, 1986, p. 49.

eventual derogación, las finanzas públicas del primer centralismo siguieron dependiendo casi íntegramente del cobro de aduanas marítimas, alcabalas y contribuciones extraordinarias. A pesar de que las medidas fiscales tendieron a la formulación de un esquema administrativo que tendiera a la racionalización en la recaudación y una eficiente distribución de la renta pública, el gobierno terminaría por aumentar las cargas impositivas indirectas y aumentar la captación de nuevos ingresos vía contribuciones extraordinarias para cubrir el gasto inmediato.

La discusión acerca de la importancia de las contribuciones directas en la fiscalidad de este periodo es esencial para entender el inicio de un ensayo de reformas que tuvieron un éxito moderado y que iniciaron la puesta en práctica de contribuciones directas que exigían la definición de un individuo fiscal, la elaboración de catastros, estadísticas poblacionales y padrones confiables que dieran cuenta del monto de las cuotas respectivas y de los avalúos; aspectos en los que se avanzó, quizá tímidamente, pero que su inicio tuvo un impacto a largo plazo pues estas medidas se continuaron hasta por lo menos los años sesenta del siglo XIX.

**SEGUNDA PARTE**  
**LA ADMINISTRACIÓN DE ANASTASIO BUSTAMANTE.**  
**INTENTOS DE REFORMA HACENDARIA Y DE**  
**CONSOLIDACIÓN DEL CENTRALISMO**

**VI. APUNTALANDO EL NUEVO RÉGIMEN**

“La Hacienda, como la luz, se difunde en todas direcciones, y su influjo se hace notar en la administración de justicia, en la disciplina y arreglo del ejército, y en la estabilidad de la opinión pública: se extiende a la confianza que el pueblo debe tener en los que le gobiernan, y se hace palpar finalmente en todos los resortes público y privados de una nación...”

*Diario del Gobierno*, 26 de enero de 1838, núm. 1002.

El 19 de abril de 1837 asumió la presidencia el general Anastasio Bustamante, primer presidente constitucional bajo el régimen centralista, lo que significó una continuación de los cambios iniciados desde 1835. La continuación de la reorganización administrativa y hacendaria sería el objetivo fundamental del nuevo gobierno por lo que se pusieron en marcha nuevos proyectos para la construcción de un marco legal-institucional en un momento en que una fuerte y creciente oposición al centralismo configuraba un panorama político poco prometedor.

En este capítulo pretendemos adentrarnos en la necesidad de la nueva administración por concluir una asignatura pendiente: la reforma hacendaria. A pesar de que había aplicado un paquete fiscal de contribuciones directas, el congreso no había logrado terminar con la reorganización hacendaria y por lo tanto no se había logrado la tan ansiada consolidación del sistema fiscal, ni la reorganización de las aduanas marítimas y terrestres y de los tribunales de revisión de cuentas que deberían ejercer más vigilancia sobre los funcionarios. En fin, que aparte de estos pendientes, la nueva administración se enfrentaría a nuevos retos como el fortalecimiento de la presencia del gobierno central en los departamentos, el incremento de la presión sobre ellos al reestructurar las oficinas de hacienda, las administraciones locales y el ejercicio de un control más vertical

sobre la administración y los recursos. De la continuación del arreglo hacendario, que en algo se había adelantado durante los gobiernos interinos, saldría el arreglo de las aduanas marítimas y terrestres, la consolidación de impuestos al consumo y la reactivación de contribuciones directas que habían sido derogadas a fines de 1837.

Otros dos aspectos llaman nuestra atención en este capítulo y son el bloqueo francés y la presidencia interina de Antonio López de Santa Anna ante una contingencia militar. Durante el primer año de la administración de Bustamante se aprobó otro paquete de contribuciones directas basado principalmente en arbitrios extraordinarios destinado a subvencionar los costos del bloqueo francés y que alteraban el desarrollo de una fiscalidad ordinaria. El bloqueo de Veracruz afectó la fiscalidad y las finanzas del gobierno y aceleró la reglamentación para el mejoramiento de las aduanas. Ante una coyuntura militar Santa Anna ocupó la presidencia interina (enero de 1839) e inmediatamente dictó providencias que contravenían los planteamientos de la organización fiscal que se quería lograr, buscando la contratación de nueva deuda e incluso oponiéndose a la Constitución de 1836.

A pesar de esto, en marzo de 1841 se aprobó un paquete fiscal que sería el más completo hasta entonces. Conviene preguntarse por qué el gobierno de Bustamante de inicio no le apostó a las contribuciones directas. Pensamos que se debió a los magros resultados que se habían alcanzado previamente y por las dificultades en el cobro. Por otra parte, se necesitaban recursos expeditos que sólo se podrían obtener de las aduanas, ya que eran las que más pingües ingresos producían, además de lo cual podían crearse nuevos aranceles con que cubrir adeudos y negociar otros liberando porcentajes de ingresos.

Aunque las iniciativas propuestas por el gobierno y los congresistas durante la nueva administración trataban de ser reformas profundas, en muchos de los casos sólo fueron adecuaciones para elevar la recaudación y sólo se quedaron en misceláneas fiscales. De todos modos, la base de reorganización hacendaria planteada por el congreso y las nuevas directrices establecidas en las leyes de 17 de abril y 3 de octubre de 1837, implicaron un interesante experimento que nos

permite ver cómo se pensó reestructurar la hacienda pública fortaleciendo los ingresos aduanales, pero también cómo permitió la formación del paquete fiscal de contribuciones directas de marzo de 1841, uno de los más exitosos hasta entonces.

Con la base político-administrativa realizada por el congreso y los presidentes interinos, Bustamante tenía ya establecidos los fundamentos para continuar con los objetivos fundamentales del saneamiento del erario y la buena marcha de la administración. Durante su gobierno se decretarían una serie de reformas fiscales con visos más centralistas que los de 1835-1836. Esta aseveración la sustentamos en que tanto a la Dirección General de Rentas como a la Tesorería General, organismos creados para la recaudación y la distribución de los ingresos, se les otorgó un control más vertical sobre las dependencias. Además, quien tenía el control de toda la administración de Hacienda no era el ministro encargado, sino el presidente de la República. De hecho la Tesorería General controlaría a las tesorerías departamentales y la Dirección General a las administraciones principales de rentas, a las receptorías y a las subreceptorías. Como aproximación a una hipótesis de trabajo, se puede considerar que esta nueva estructura fomentó el descontento entre los departamentos y el centro, pero atrajo mayores recursos a la federación ya que se hicieron efectivos los cobros de contribuciones directas, contribuciones extraordinarias y capitaciones. La administración de Bustamante trató de construir una soberanía fiscal sobre los territorios de la república, pero la oposición de grupos de interés y de las regiones lo obstaculizaron. El cobro continuo de exacciones extraordinarias, el aumento a las tarifas y los comisos crearon un constante rechazo a las medidas fiscales del régimen.

### *Urgencia de una reorganización hacendaria*

En varios editoriales, incluso de la prensa oficial, se expuso la necesidad de impulsar nuevas medidas recaudatorias, racionales y ordenadas que no estuviesen basadas en impuestos extraordinarios. Era necesario que el gobierno y el ministro de hacienda se ocuparan -se decía en un editorial- “en preparar

arbitrios radicales que con preferencia a tantos otros de carácter dudoso, saquen a la república de tan miserable situación en que los deseos casi se han limitado, en expresión vulgar, a salir del paso...”<sup>330</sup>. La idea era que se realizaran transformaciones profundas en el sistema fiscal si se querían resultados. La prensa se hacía eco de los reclamos y las necesidades sociales y de alguna manera marcaba una pauta -sin dejar de ser lo suficientemente crítica- para construir un vínculo entre la opinión pública y el gobierno.

De hecho, durante los primeros años de la república centralista se habían dejado algunas formas de la fiscalidad del periodo federalista y eso había paliado en cierta forma el descontento de las entidades, que bien que mal habían contribuido y cooperado con el gobierno central, como lo demuestran las recaudaciones de impuestos durante los ejercicios fiscales de 1835-1836 y 1836-1837. Sin embargo, para 1837 el panorama cambió al hacerse más urgentes las necesidades del erario que llevaron al gobierno a ejercer más presión sobre departamentos e individuos. La supervisión de las dos principales oficinas de la administración hacendaria fue considerada extremadamente autoritaria y expoliadora.

Apenas iniciado el nuevo gobierno, el presidente Bustamante expidió el *Decreto del Supremo Gobierno sobre Rentas* con la intención de arreglar las que continuaban formando parte del erario nacional, así como sobre su dirección, administración y distribución. Con respecto a este rubro podemos preguntarnos ¿Cuáles fueron los elementos que se consideraron para cambiar la administración y las oficinas recaudatorias? Pensamos que los cambios eran necesarios por los magros resultados de los montos recaudados por el paquete fiscal de 1836, pero también la reorganización aduanal fortalecería la búsqueda de crédito, tan urgente para el gobierno.

El decreto tenía un carácter de provisional mientras el congreso elaboraba una ley al respecto y estableció que en ese lapso continuarían las rentas, contribuciones y bienes que tenía el supremo gobierno y las que establecieron y adquirieron los departamentos bajo el sistema federal antes de publicarse el

---

<sup>330</sup> *Diario del Gobierno*, 28 de mayo de 1837, núm. 759.

decreto del 3 de octubre de 1835. De estos bienes se exceptuaron las rentas, bienes y contribuciones asignadas al Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre establecido en enero de 1837.<sup>331</sup> Esto mostraba cierta continuidad con los proyectos y el plan general de hacienda que se estaba discutiendo en las cámaras, pero ¿por qué la administración de Bustamante quería cambiarla? En el artículo 3° se aprecian estos cambios con respecto al federalismo y a las administraciones centralistas anteriores ya que derogó el decreto del 9 de enero de 1836 que prohibía hacer cambios en los métodos de recaudación y cuenta de las rentas de los departamentos. Ahora se clarificaba cuáles de las rentas seguían formando parte del erario nacional, los problemas de su dirección administrativa y distribución; así como el establecimiento de jefes superiores de Hacienda y de oficinas de recaudación y distribución.<sup>332</sup> La intención de la ley era reforzar el control tributario y hacerlo más centralizado, por lo que se eliminaron las comisarías generales y subalternas; las subcomisarías, tesorerías departamentales, direcciones, contadurías y demás oficinas que dependieran directamente de los gobiernos locales. Incluso se dispuso que las oficinas departamentales de hacienda se establecieran en edificios propios de la nación y no en casas particulares rentadas.

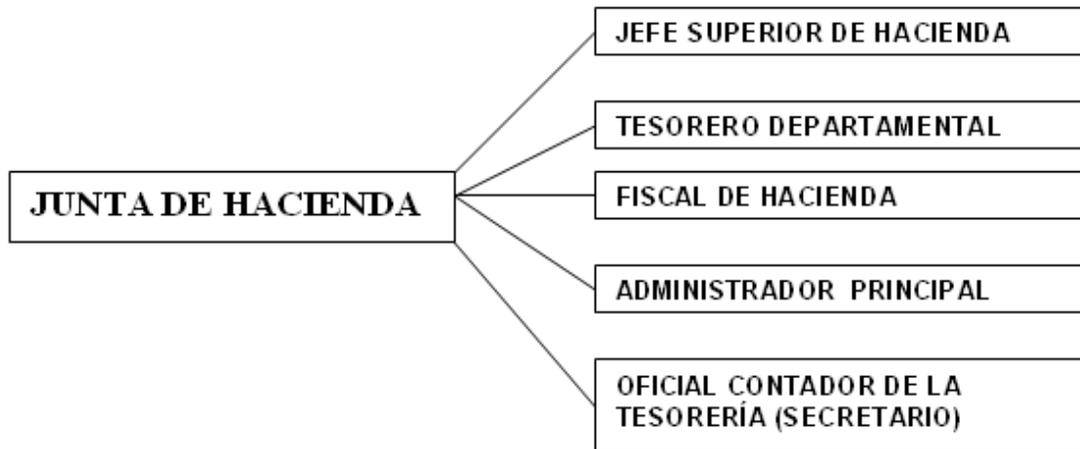
El decreto estipulaba que las administraciones de rentas se dividían en principales y subalternas y tenían bajo su dependencia a las receptorías y subreceptorías. En cada departamento se estableció un jefe superior de hacienda, de quien dependían las administraciones de rentas y tesorerías departamentales, además de una *junta de hacienda* en cada departamento, encargada de vigilar ese ramo que estaba compuesta de la siguiente manera:

---

<sup>331</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741; Arrillaga, 1837, pp. 302-330; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 363-376.

<sup>332</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741. Véase también Sordo, 1993, p. 272.

## ESQUEMA 6.1



Las administraciones principales de rentas estaban sujetas a la Dirección General de Rentas y las tesorerías departamentales inmediatamente al jefe superior de Hacienda y a la Tesorería General. Las comisarías y subcomisarías se suspendieron. Sus atribuciones fueron transferidas a los jefes superiores de Hacienda y sus subalternos.

En el artículo 5° se estipulaba que la administración y manejo de los caudales públicos se dividirían en oficinas de recaudación y en oficinas de distribución: las primeras harían el cobro de los derechos que forman el erario y las segundas se encargarán de la inversión de los fondos nacionales, en los diversos objetos de la administración pública. Las primeras se denominarían administraciones de rentas y las segundas tesorerías departamentales".<sup>333</sup> Por fin se había hecho caso a lo que José Eduardo Gorostiza había argumentado de dividir la administración de los caudales en dos ramos separados, el de recaudación y el de distribución, con sus respectivas oficinas encargadas de

<sup>333</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741

cuidar de estos ramos, abocándose el primero a las administraciones de rentas y el segundo a las tesorerías departamentales.

El artículo 6° estipulaba que las administraciones de rentas se dividirían en principales y subalternas. Asimismo, se previno que la Dirección General de Rentas presentaría al gobierno para su aprobación, su nuevo reglamento y su nueva planta. De esta manera se resolvieron las iniciativas que llevaban varios años de estar pendientes en el congreso sobre reorganización de la Dirección de Rentas. Se decía en esta ley que las Juntas de Hacienda "tendrían por objeto procurar la prosperidad y engrandecimiento de las rentas del erario, buscando su más fácil y pronta recaudación; deberían promover las economías que deberían hacerse así como expedir los asuntos graves y de difícil resolución que el Jefe Superior de Hacienda sometería a su conocimiento".<sup>334</sup>

Las atribuciones de los *jefes superiores de hacienda* también evidenciaban una administración más centralizada y controlada, pues estas figuras serían designadas directamente por el gobierno del centro sin propuesta previa. Las funciones de los jefes superiores eran diversas y vale la pena enumerarlas:

- Encargados de la dirección, administración y distribución del erario nacional que se verificaría en los propios departamentos
- Vigilar el buen funcionamiento del ramo en sus jurisdicciones, la conducta y el buen desempeño de empleados; que no se cometan fraudes con las libranzas
- Cuidar la recaudación
- Disponer y vigilar la distribución de los mismos caudales de acuerdo a las leyes
- Desempeñar comisiones
- Realizar cortes de caja en las casas de moneda
- Presidir las juntas de almoneda y de Hacienda
- Promover el adelanto de todos los ramos del erario
- Nombrar visitadores
- Cuidar que las oficinas recaudadoras llevaran con exactitud y puntualidad sus cuentas
- Fomentar el adelanto de todos los ramos del erario

---

<sup>334</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741.

-Nombrar visitadores e interventores y cuidar que los arrendatarios de rentas públicas cumplieran sus contratos y no extorsionaran a los pueblos.

La larga lista de atribuciones evidencia la intención de investir de mayor autoridad a los jefes superiores para lograr mejor efectividad en la recaudación, toda vez que se le otorgaban atribuciones que hasta entonces habían pertenecido a los jefes políticos.

Al mismo tiempo se creó una figura paralela de *jefe superior de Hacienda en el ramo de guerra* cuyas atribuciones eran similares al jefe superior y consistían principalmente en atender puntualmente el mantenimiento de la tropa con arreglo a las leyes, los presupuestos de las tropas, su abastecimiento y la inspección de hospitales militares. Esta figura cumplía la función de intermediación que hacía falta en el ámbito político-militar ya que reordenaba las relaciones entre las autoridades políticas de las localidades para el pago de gastos militares y negociaban por ejemplo, la estancia de soldados en posadas públicas.<sup>335</sup> Con esta división de atribuciones se corría el riesgo de fomentar roces y conflictos ya que los jefes políticos podían pensar que la creación nueva figura significaba una intromisión en la supervisión y control de los ingresos y ciertamente incidir en sus intereses, pero para el gobierno era prioritario tener un encargado que pudiera formar presupuestos y gestionar el gasto destinado al ejército.

No es de extrañar que los conflictos surgieran, dado que los jefes superiores eran nombrados por el gobierno sin propuesta previa, según establecía el artículo 10, aunque no se especificaba si incluía a los militares. Recibirían un sueldo de entre 5.500 y 1.800 pesos anuales, pero tenían que comprar el cargo según la región como se expresa en la siguiente lista:

México y Veracruz.....	16.000 pesos
Oaxaca, Puebla, Jalisco y Yucatán.....	8.000
Guanajuato, San Luis, Zacatecas y Tamaulipas.....	7.000
Chihuahua, Durango y Michoacán.....	6.000
Sonora, Sinaloa, Coahuila, Chiapas, Nuevo León, Querétaro y Tabasco.....	5.000
Tejas, Nuevo México, Californias y Aguascalientes.....	4.000 <sup>336</sup>

<sup>335</sup> Sánchez, 2001, p. 204.

<sup>336</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741.

¿Qué significaba esto? que los puestos se vendían con la intención de no sólo ahorrarse gastos de administración, sino ingresar recursos al erario, además de significar beneficios y ganancias a los funcionarios sobre todo a los de las zonas más pobladas y con mayor flujo comercial.

La recaudación en los departamentos también estaría centralizada a través de las *administraciones principales* -punto nodal de la recaudación fiscal- que estaban sujetas a una doble vigilancia: la que ejercía la Dirección General de Rentas y la de los jefes superiores de Hacienda. Las administraciones principales de rentas de los departamentos mantendrían relación con las subalternas respectivas en todo lo concerniente a la recaudación y estarían ubicadas en las capitales de los departamentos. Tendrían la función de recaudar las rentas, contribuciones y productos de bienes nacionales, llevar las cuentas de ingresos y egresos, hacer los cortes de caja mensualmente y a fin de cada año, enviar los productos a la Tesorería, además de cuidar que las oficinas subalternas hicieran las recaudaciones que les correspondían, formar estados generales de los productos totales, remitir los informes a los jefes superiores para que a su vez los remitieran a la Dirección General de Rentas, y en fin, realizar una serie de tareas pormenorizadas con el fin de hacer más efectiva la recaudación, incluso del arbitrio extraordinario.<sup>337</sup>

Se acordó que las *administraciones subalternas* continuarían como estaban mientras no se hiciera la propuesta de formar nuevas o desaparecer las que ya no funcionaban. Las administraciones subalternas estarían sujetas a la principal de su departamento y sus funciones serían las mismas que se establecieron para las administraciones principales de vigilar y supervisar la recaudación.<sup>338</sup>

El territorio de la administración principal y de las subalternas se subdividiría en *receptorías* y *subreceptorías*, que estarían sujetas a las administraciones correspondientes y que serían las mismas hasta que no se verificase una nueva división. Todos los receptores y subreceptores desempeñarían las funciones que

<sup>337</sup> Arrillaga, 1837, pp. 302-330.

<sup>338</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741.

se establecían para las administraciones, remitiendo a sus jefes inmediatos los caudales, cuentas y demás documentos a los que se había hecho mención. Entre sus obligaciones se estipulaba que debían pasar revista a las tropas que se hallaran de guarnición y les “ministraran los haberes” que dispusiera el jefe superior de Hacienda. Además tenían que desempeñar en el ramo de guerra las comisiones y encargos que les hicieran los jefes superiores de hacienda, sin que por ello se les pagase. Al final se acordaba que todo pago de tropas o gasto militar se lo datarían como remisiones a la tesorería departamental.<sup>339</sup>

Cada tesorería departamental estaría en la capital respectiva y dependería directamente del jefe superior de Hacienda. En ellas entrarían física o virtualmente los productos líquidos de las rentas, contribuciones y bienes de sus respectivos departamentos. Tendrían como tareas pasar revista de comisario a las tropas que existan, llevar la cuenta y razón de los ingresos y egresos en los libros que les remitiese la Tesorería General mensualmente y al fin de cada año económico harían los cortes de caja e inventarios pertinentes para pasarlos al jefe superior de hacienda y éste a su vez los turnase a la Tesorería General.<sup>340</sup>

La Tesorería se encargaría de formar la segunda parte de la cuenta del gobierno, para lo cual llevaría los libros que dispusiera el reglamento y su cajero pagador tendría como responsabilidad revisar todos los caudales que entrasen en la tesorería, hacer los pagos correspondientes, reconocer y cobrar libranzas y llevar las cuentas de los gastos de oficina.

Algunos de los cambios en la administración que establecía la ley eran radicales como la revisión de cuentas y el destino de las fuentes, a lo que se agregaba la desaparición de las comisarías, contadurías y demás oficinas generales y particulares de Hacienda de los departamentos. Esto significaba que

---

<sup>339</sup> *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741.

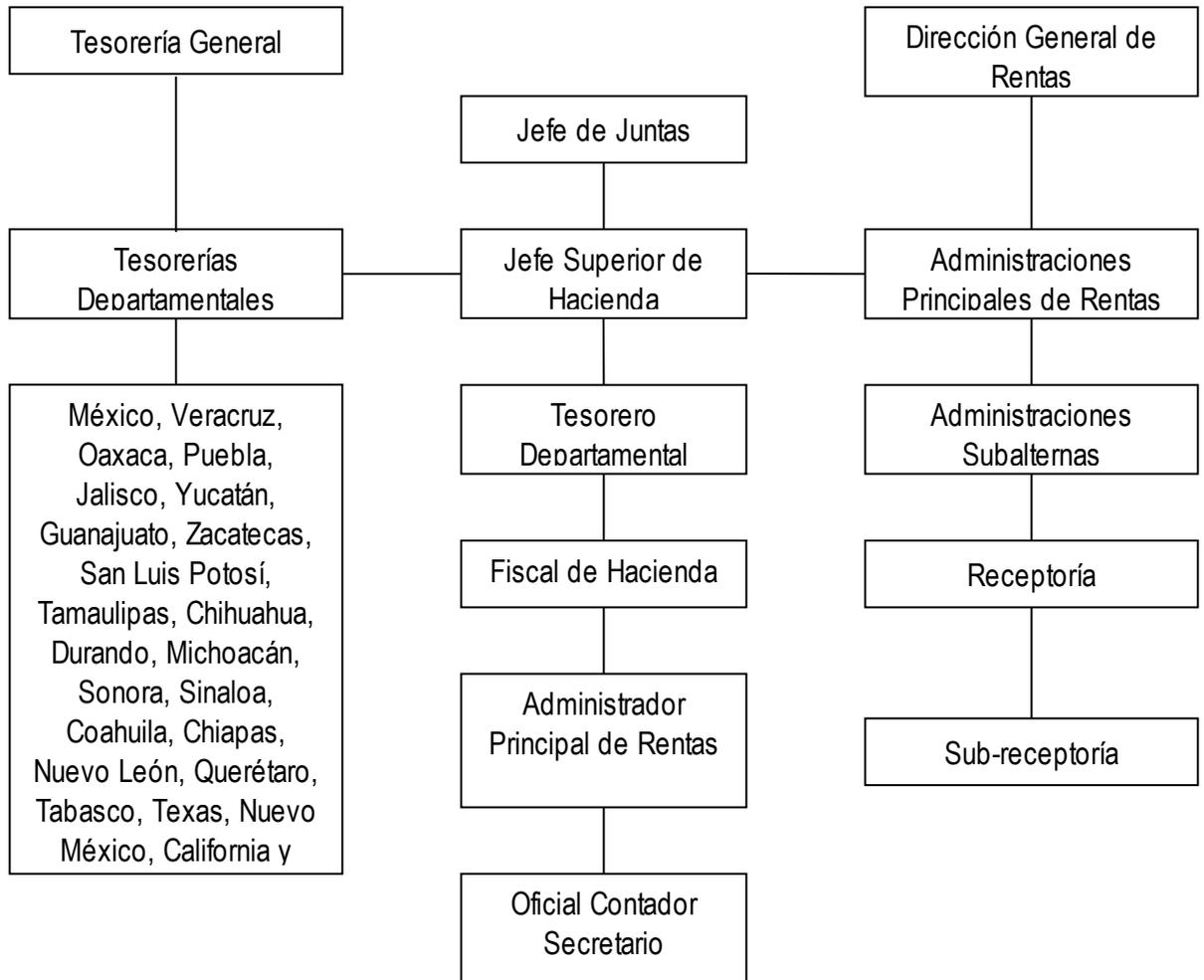
<sup>340</sup> *Dublán y Lozano*, 1876, t. III, pp. 363-376.

se trataba de hacer un esquema más vertical y controlado, a la par que más eficiente que sirviera para subvencionar lo más urgente que era el pago al ejército. En el esquema 6.2 se puede apreciar como quedó la organización de hacienda.

La decisión del gobierno por pagar los gastos militares primordialmente, venía a enturbiar el panorama político y económico del país ya que el gasto militar no era visto con buenos ojos por la población. De hecho, la clase política, algunos empresarios como Esteban de Antuñano y algunos congresistas como Carlos María de Bustamante, censuraban constantemente el que se destinaran tantos recursos al ejército, gastos que solamente podían tolerar si era en defensa de la Nación. La proliferación de bandos y reglamentos para destinar recursos al ejército concretizaron las aspiraciones militaristas del presidente Bustamante.

En la circular del 3 de noviembre de 1837, Bustamante “deseoso de que en la distribución de los caudales del erario se proceda con el orden y regularidad que demandan el servicio nacional...”, resolvió que primero y de toda preferencia se pagaran los gastos de militares en servicio, que se cubrieran hospitales militares, bagajes, conducciones, movimientos de tropa y todo lo concerniente al ramo de guerra, dejando en un segundo plano los gastos en las aduanas y oficinas recaudadoras, los pagos de sus empleados de dotación, secciones auxiliares y gastos de administración.

ESQUEMA 6.2  
**ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA HACENDARIO SEGÚN DECRETO DEL  
 17 DE ABRIL DE 1837**



La cobertura de los sueldos de las oficinas distribuidoras y empleados civiles de los departamentos pasó a un segundo plano y la cantidad que quedara disponible se destinaría para cubrir los haberes de retirados, causantes, viudas, pensionistas, jubilados y demás gastos de las oficinas distribuidoras.<sup>341</sup>

Varios días después se sancionaron estas disposiciones por medio de la circular del 8 de noviembre de 1837 en la que el Ejecutivo ordenaba que cubrieran las “necesidades públicas”, pero primordialmente el pago del ejército. Bustamante manejó la idea del patriotismo como argumento para justificar la exacción y el cumplimiento de una ley pretendidamente justa, que no lo era tanto ya que a veces lo que quedaba no alcanzaba a cubrir los sueldos de los empleados.<sup>342</sup> En ese sentido el 13 de junio se había autorizado al gobierno por decreto para organizar y aumentar el ejército hasta sesenta mil hombres con la finalidad de “defender la nación de toda agresión extranjera y conservar el orden interior”. Sólo así se podían obtener justificadamente los recursos para la tropa.<sup>343</sup>

Los cambios -hay que enfatizarlo- empezaron a nivel departamental reorganizando la relación entre las pequeñas localidades y las capitales de los departamentos para hacer más fuertes las ligas entre las subreceptorías y receptorías con las administraciones y tesorerías, las que a su vez rendirían cuentas directamente a los jefes de hacienda y éstos a los gobernadores, entre cuyas atribuciones estaban la intervención en los cortes de caja de las tesorerías departamentales y la vigilancia de la conducta, manejo y buen desempeño de todos los empleados de hacienda. De esa manera se vigilaba más contundentemente el circuito local-departamental.<sup>344</sup>

---

<sup>341</sup> *Diario del Gobierno*, 11 de noviembre de 1837, núms. 926.

<sup>342</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.432-433.

<sup>343</sup> Dublán y Lozano, 1876, t.III, pp. 533-534.

<sup>344</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 363-376. *Diario del Gobierno*, 9 y 10 de mayo de 1837, núms. 740-741.

La relación de los departamentos con el gobierno central se hizo más vertical a partir de que los gobernadores rendían cuentas directamente al Ejecutivo y éste tenía el control sobre la Hacienda pública. De hecho en un editorial del diario oficial se resaltó la idea de fortalecer la presencia del gobierno en el territorio nacional: “es indispensable que el gobierno se robustezca y que comunique su vigor a las autoridades subalternas [...] en los puntos en que se ha debilitado, será inútil pensar en gobernar, si por esta palabra se entiende, como debe, dirigir todos los esfuerzos y sacrificios de los individuos de la sociedad al bien general de la misma...”.<sup>345</sup> Para fortalecer la relación entre los departamentos y el centro se estableció que los jefes convocarían a juntas de Hacienda cuando menos una vez al mes con el objetivo de “procurar la prosperidad y el engrandecimiento de las rentas del erario, su más fácil y pronta recaudación, promover las economías que deban hacerse, expeditar los asuntos graves y de difícil resolución que el jefe superior lleve a su conocimiento y dar noticia a éste del mal manejo”.<sup>346</sup>

Como una manera de fiscalizar a las receptorías locales se estipuló que a partir de la publicación de este decreto se procedería a hacer cortes de caja en todas ellas, así como elaborar un inventario de sus muebles, documentos, libros, alhajas y demás posesiones que serían intervenidas por los gobernadores y comisarios, exceptuándose los que correspondían a contribuciones directas que pasarían sus inventarios directamente a las administraciones principales y oficinas de recaudación. Las administraciones generales tenían que revisar el cobro de las contribuciones directas, mientras que a los gobernadores correspondía supervisar las indirectas.

Al finalizar el año, se hicieron algunas precisiones sobre estos cambios. En la ley del 7 de diciembre de 1837 se aclaró que los jefes superiores de hacienda,

---

<sup>345</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de mayo de 1837, núm. 741.

<sup>346</sup> *Dublán y Lozano*, 1876, t. III, pp. 363-376.

administradores y demás funcionarios tenían que rendir cuentas al supremo gobierno exclusivamente vía el gobernador y éstos deberían ejercer las facultades que les otorgaba el artículo 7° de la Sexta Ley Constitucional, además de presenciar y visar los capitales, los cortes de caja, así como presidir las juntas de almoneda y hacienda.<sup>347</sup> Los jefes superiores de hacienda también tendrían que informar y no efectuarían ningún pago sin el conocimiento del gobernador, pero tendrían cierta decisión ya que se les permitía invertir la mitad de las rentas en los departamentos.<sup>348</sup> Para redondear las atribuciones de los gobernadores el 11 de abril de 1838 se estableció que tendrían atribuciones sobre las aduanas marítimas que consistían en vigilar “con el mayor celo tan interesantes oficinas, comunicando de preferencia al supremo gobierno cuanto practicaren en su desempeño de sus atribuciones”.<sup>349</sup>

Con respecto a la uniformidad con la que se deberían presentar los cortes de caja y las existencias en oficinas de Tesorería General, oficinas principales de Hacienda, Banco de Avío y amortización, se ordenó que se debería practicar cada 2 de enero empezando en 1839. El 5 de mayo se establecieron las reglas a que debían sujetarse los responsables de las cuentas y cómo debían presentar los cortes para que se enviaran a la dirección y tesorería generales.<sup>350</sup>

El presidente en su mensaje a la nación del 1° de junio de 1837, informó que reorganizada la república por las leyes constitucionales del año de 1836, el Supremo Gobierno estaba autorizado para reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera y sistematizar la hacienda entre tanto se diera la ley orgánica del ramo, por lo que había reformado algunas oficinas dotándolas con más empleados a los que asignó sueldos según las localidades. Agregó que las juntas departamentales ya estaban instaladas y se habían nombrado algunos gobernadores, pero indicó que la administración de justicia había sufrido demoras por falta de una ley que reglamentase la jurisdicción contenciosa en el ramo de

---

<sup>347</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 443-444.

<sup>348</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 443-444.

<sup>349</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 480.

<sup>350</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 480 y 508.

hacienda pública, lo que era fundamental e improrrogable ya que “sin una organización tan sencilla como exacta en los tribunales de hacienda, el fraude sería inevitable, siendo el Ejecutivo un triste espectador de los males consiguientes sin poder remediarlos”.<sup>351</sup>

En el discurso presidencial resaltaba la idea de fortalecer el cobro de contribuciones indirectas, principalmente los impuestos aduanales, porque se había visto que eran los que más recursos reportaban a la administración. Podemos deducir del mensaje presidencial que lo que se buscaba era resolver los problemas a corto plazo, lo más urgente que era ingresar más fondos al erario, por eso las providencias que dictaría tenderían a arreglar los contratos celebrados por las administraciones anteriores para que la parte más considerable de los productos de las aduanas marítimas quedara libre y a disposición del gobierno.

Contrariamente a las ideas del Ejecutivo, el grueso de los congresistas pensaba que de nada serviría hacer cambios en la tributación si no se reorganizaba toda la administración. Esta tarea estaba supeditada a otros aspectos que era necesario arreglar antes de imponer más contribuciones como la formación de un sistema jurídico que incluyera la formación de códigos, la instauración del Gran Jurado, la administración de justicia, la formación del Tribunal de Cuentas y de los tribunales de hacienda.

Los cambios también afectaron a la Dirección General de Contribuciones Directas que se convirtió en Administración General de Contribuciones Directas. Estas oficinas observarían nuevas disposiciones como abrir más tiempo para facilitar el pago de las contribuciones incluso extraordinarias ya que a fines de ese año se derogó el paquete fiscal de contribuciones directas de 1836 y la nueva administración se encargaría de las recaudaciones extraordinarias decretadas en agosto de 1838.<sup>352</sup>

Otra institución importante creada por la administración Bustamante como lo había anunciado en su mensaje fue el *Tribunal de Revisión de Cuentas* cuya discusión inició el 13 de noviembre de 1837 en el pleno de la comisión de hacienda respectiva con una polémica sobre si al tribunal se le debía de dotar de

---

<sup>351</sup> *Suplemento al Diario del Gobierno*, 4 de junio de 1837, núm. 766.

<sup>352</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 34.

facultades económico-gubernativas o sólo incidiría en lo judicial dictando fallos. El diputado Anzorena era de la idea que se estableciera un tribunal como el que había en la época colonial con las atribuciones especiales del caso y que se le adjudicara un abogado. Por otra parte el diputado Camacho decía que un tribunal especial era contrario a nuestras instituciones y que por sus características sólo vendría a complicar los trabajos de reforma y a crear más empleos. Anzorena le replicó que se trataba de hacer un tribunal que funcionara verdaderamente y no sólo como un cuerpo directivo de los negocios de hacienda, lo que duplicaría las funciones que ya tenía la Dirección General de Rentas. El tribunal impediría “el cáncer que se ha presentado á la hacienda pública [como] la impunidad de los empleados...”. Por fin se votó el acuerdo dejando al tribunal atribuciones judiciales de acuerdo con la tesis del diputado Anzorena.<sup>353</sup>

Varios meses después se continuó la discusión de los Tribunales de Hacienda, aunque eran tantos los asuntos que se tenían que atender en el congreso que las demoras en sacarlos eran frecuentes. Fue hasta la sesión del 27 de febrero de 1838 en que se leyó el proyecto del diputado Moreda que retomaba la formación de tribunales y juzgados de hacienda y en cuyo artículo 1° establecía la formación de un supremo tribunal de Hacienda con varias salas para resolver los problemas civiles y criminales que se suscitasen en el ramo. A este artículo le seguían otros que indicaban pormenorizadamente las atribuciones de cada funcionario. Se proponía que los jueces de hacienda se establecerían en todos los departamentos e incluso se les asignaban sus sueldos, siendo los de México, Veracruz, Californias, Nuevo México, Tejas y Sonora de 3.500 pesos anuales, los más altos de todos.

Finalmente, el 14 de marzo de 1838 se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas que dependía del poder judicial y estaba bajo la inspección de la cámara de diputados. Estaba compuesto por tres salas: una que juzgaría en primera instancia formada por contadores mayores (los dos que previamente existían, más otro nuevo nombrado por la Cámara). Las otras dos salas dependerían por completo de la Suprema Corte de Justicia.<sup>354</sup> El día anterior se

<sup>353</sup> *Diario del Gobierno*, 28 de noviembre de 1837, núms. 943.

<sup>354</sup> Arrillaga, 1838, pp. 79-84.

había publicado una ley importante para el arreglo del tribunal que establecía que debería estar bajo la inspección exclusiva de la cámara de diputados por medio de la comisión inspectora.

Todavía el 5 de mayo de 1838 los diputados Castillo y Espinosa de los Monteros hicieron cambios al proyecto de organización de los tribunales y propusieron en 17 puntos que se estableciera en cada capital departamental un juzgado especial de hacienda que daría cuenta de las causas criminales en el ramo. Lo importante de esta iniciativa era que los jueces serían nombrados por la suprema corte marcial y comandantes generales respectivos. Esto quería decir que todo el proceso de administración de justicia en materia fiscal quedaría supeditado a la esfera militar.<sup>355</sup>

En posteriores sesiones se fueron discutiendo y desechando cada uno de los artículos de este proyecto. Todavía en la sesión del 12 de septiembre de 1838 se seguía discutiendo algunos artículos.<sup>356</sup> El desacuerdo de los legisladores retrazaban la puesta en marcha de los decretos. Fue hasta principios de 1840 que se publicó el reglamento del *Tribunal de Revisión de Cuentas*. Habían pasado dos años y apenas se habían publicado los ordenamientos de la organización de los contadores para inspeccionar sobre los juicios.<sup>357</sup> Aún así, mientras el Tribunal entraba en funciones, la Contaduría Mayor se hacía cargo de sus tareas con dos instancias, una de Hacienda y otra de Crédito Público, como era desde 1824. Al final del periodo centralista el Tribunal fue suprimido y sus funciones delegadas a la Contaduría Mayor por decreto del 2 de septiembre de 1846.

La importancia de la ley de marras estaba en que podía resolver el problema de la vigilancia en la recaudación, los conflictos y controversias sobre asuntos fiscales cuidando la justicia y la equidad, además vino a sustituir las labores de la Contaduría Mayor de Hacienda creada por la ley del 6 de noviembre de 1824 que no cumplía con sus funciones y se la consideraba obsoleta, además que el exceso de burocracia en tribunales y consejos, más que hacer eficiente la administración, la entorpecía. Era un hecho que los empleados encargados de la

---

<sup>355</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de mayo de 1838, núm. 1103.

<sup>356</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de septiembre de 1838, núms. 1242.

<sup>357</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 696-706.

recaudación y distribución de caudales no cumplían con la obligación de informar de manera puntual y exacta los resultados de su trabajo, siendo imposible para el secretario del ramo, presentar su memoria anual con datos ciertos y exactos.<sup>358</sup> De esta manera se le dotó al tribunal de las herramientas necesarias para cumplir su objetivo principal de vigilar efectivamente a empleados de hacienda para que cumplieran sus tareas y evitar que al manejar caudales se aprovecharan de la anarquía existente para utilizar en su beneficio ingresos públicos o utilizar sus puestos para obtener ventajas personales. Con una mayor competencia y con un más amplio radio de acción este tribunal asumió algunas de las funciones que correspondieron al Departamento de Cuenta y Razón que había desaparecido al crearse la Dirección General de Rentas. Además con esta medida se pretendió terminar con el problema que representaba para el gobierno la falta de información en la recaudación, manejo y distribución de los caudales públicos.<sup>359</sup>

A inicios de 1838 se continuó con la discusión de cómo se debían de organizar y presentar las memorias de hacienda y las cuentas generales. Lo importante era que se presentaran correctamente elaboradas en tiempo y forma con la intención de presionar a las cajas departamentales, que bajo una rígida reglamentación, tendrían que presentar sus cuentas al gobierno central obligatoriamente. El objetivo del gobierno de establecer estas observaciones también iba en el sentido de seguir teniendo presencia en los departamentos y poner orden en la recaudación. En la sesión del 17 de febrero de 1838 se discutió la iniciativa del diputado Malo sobre que estos informes se debería de presentar al congreso con los presupuestos de gastos del año próximo siguiente, suficientemente discutido el punto se votó y se aprobó por unanimidad de 27 votos. Lo mismo sucedió con el segundo artículo que proponía que la memoria

---

<sup>358</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.465.

<sup>359</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de abril de 1838, núm. 1076. Algo que llamaba la atención es que las atribuciones de sus jueces y contadores serían de acuerdo con la ley 16 de la *Recopilación de Indias* en lo relativo al manejo de caudales. En esto es donde se puede ver una continuidad de formas y procedimientos coloniales con la intención de mantener dentro de la burocracia principios de honradez, a lo que Carlos María de Bustamante haría constante alusión al decir que en la época colonial “había orden y economía, porque el gasto se proporcionaba al recibo; los intendentes y las juntas provinciales de hacienda vigilaban sobre el manejo de los empleados [...] las aduanas tanto marítimas como interiores estaban administradas por manos puras, y la hacienda pública recibía todo, y no el décimo que apenas ahora percibe...”. Bustamante, 1985, vol. 8, pp. 91-92.

con todos sus documentos debería ser presentada en julio de cada año. El artículo 3° que establecía que el cierre de cuentas debía ser al final del año civil, fue aprobado por unanimidad. Los restantes artículos sobre las observaciones de la contaduría mayor en el presupuesto y la glosa de cuentas con los gastos de administración y los comprobantes de los egresos y existencias se discutieron en la sesión del 19 de febrero.<sup>360</sup>

Paralelo al cuidado que se pondría en los cortes de caja, el gobierno establecía que las autoridades políticas y jefes superiores tenían que vigilar mensual y anualmente las oficinas de hacienda, bajo el control y supervisión de los gobernadores.<sup>361</sup> Éstos darían su visto bueno a los cortes de caja aunque no estuvieran arreglados de acuerdo a las disposiciones vigentes, siempre y cuando los errores no provinieran de malversación.<sup>362</sup> El 21 de noviembre se publicó el dictamen de la comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores sobre las atribuciones de los gobernadores en el cobro de contribuciones, decretándose que mientras se revisaba el decreto del 17 de abril de 1837, sus atribuciones serían las que establecía el artículo 7° la Sexta ley Constitucional, que eran las de revisar y vigilar el buen funcionamiento de la administración y de la recaudación, así como las atribuciones de los jefes superiores de hacienda.<sup>363</sup>

Siguiendo con este plan, se dio una nueva clasificación del Estado General de Valores, dictaminándose que las tesorerías departamentales debían enviar cortes de caja mensuales. El presidente y su ministro de hacienda se daban cuenta que sin la información y los datos necesarios no se podría resolver nada. Estas medidas deberían ir al parejo con la disminución del gasto y hacer algunas economías, como disminuir en un 50% el sueldo de los empleados y las pensiones de viudas, jubilados y pensionistas.<sup>364</sup> Por la circular del 27 de febrero de 1838 se concretizó esta manera drástica de ahorrar. La mitad de los sueldos y de las pensiones quedarían a disposición del gobierno e inmediatamente se remitirían a

<sup>360</sup> *Diario del Gobierno*, 1° y 2 de marzo de 1838, núms. 1036 y 1037.

<sup>361</sup> 28 de agosto de 1838, *Circular del Ministerio de Hacienda*. Dublán y Lozano, 1876, t.III, p. 548.

<sup>362</sup> 4 de septiembre de 1838, Providencia del Ministerio de Hacienda. Dublán y Lozano, 1876, t.III, p. 545

<sup>363</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de noviembre de 1837, núms. 942.

<sup>364</sup> *La Hacienda...*, 1951, p. 59. Providencia del mismo Ministerio de 27 de febrero de 1838. El 13 de marzo del mismo año se ordenó que, para los efectos de la providencia anterior, se consideraran incluidas las Tesorerías Departamentales en las oficinas recaudadoras.

las tesorerías departamentales y a la tesorería general. Asimismo, el presidente dispuso que en las oficinas de hacienda sólo quedaran los empleados designados por la ley.<sup>365</sup>

Junto con estos intentos por vigilar y supervisar se creó también, aunque de manera temporal, una *Dirección General de Arbitrios* que no haría labores de recaudación sino que tendría como finalidad la de dirigir y uniformar los ingresos; verificar con los administradores principales todo lo relacionado a la contabilidad de arbitrios; elaborar modelos para la formación de padrones y asentar las partidas y formar estados generales de valores. La Dirección pasaría al gobierno cada dos meses información general de los productos de la recaudación y cada mes se harían cortes de caja.<sup>366</sup>

Esta andanada de leyes y reglamentos tendía a controlar más las recaudaciones para el pago de los inevitables gastos de guerra que era el objetivo principal. El gobierno de Bustamante no dejaba de insistir en la urgente y radical reforma de la Hacienda pública y no dejaba de destacar la importancia de seguir manteniendo el ejército en Texas, así como el mantenimiento de las guarniciones de los puntos fronterizos y de las plazas principales, aunque el nuevo encargado del ministerio, Gorostiza explicaba lo contrario y decía que el presidente “se ocupaba incesantemente en meditar y preparar la ejecución de las arregladas medidas para mejorar de pronto la suerte del ramo... no para salir de la urgencia del momento, sino para disponer las progresivas mejoras que vayan retardando poco a poco la necesidad de volverse a encontrar en iguales o peores circunstancias...”.<sup>367</sup> Esta era la visión oficialista del ministro. La realidad contrastaba con sus ideas y en su misma Memoria se podía apreciar el destino del gasto que era pagar lo más urgente, principalmente el ejército y que la solución al déficit estaba todavía muy lejos.

Las modificaciones administrativas no dejaron contentos a los críticos del régimen, aunque fueron moderados en sus juicios. En un editorial se criticaba lo hecho por el ministro de hacienda: “no era la obra más perfecta en su línea,

<sup>365</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 461 y *Diario del Gobierno*, 11 de marzo de 1838, núm. 1046.

<sup>366</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2, exp.33; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.512-516.

<sup>367</sup> *Diario del Gobierno*, 13 de mayo de 1837, núm. 744..

tampoco creemos que carezca tan completamente en su formación de los principios de economía política y que haya sido trazado con un olvido absoluto de los datos que ministraba la experiencia...”, pero era necesario continuar con su arreglo.<sup>368</sup>

Nuevamente el *Diario* salió en defensa de la administración argumentando que los cargos que se le imputaban eran vagos y no probaban nada, antes bien – decía el editorial- la administración anterior había estado compuesta por hombres y por ello sujeta al error, por lo que se debía resaltar tanto lo bueno como lo malo. Argumentaba que se había recibido “un erario exhausto, un ejército sin disciplina, un número crecido de empleados corrompidos, otro mayor aún de gente improductiva y consumidora, que debía existir a sus expensas: se halló rodeada de descontentos, amenazada del choque de los partidos, abandonada de todas las clases útiles de la sociedad, acriminada por todos y ayudada por ninguno...”. En fin, que los editorialistas manifestaron que hubo intentos por desacreditarla, pero que instituciones como el Banco Nacional ahora demostraban que eran más los aciertos que los errores.<sup>369</sup>

En el diseño del sistema fiscal de la administración Bustamante estaba también contemplada la creación de nuevos aranceles que le permitieran al gobierno mayor holgura en la liquidez. Al igual que los gobiernos interinos anteriores, el presidente Bustamante pensaba que se tenía que continuar con el arreglo de las aduanas marítimas y de frontera, ya que eran los ramos que más contribuían al erario público. “Si esta obra no puede calificarse de perfecta -decía el presidente- el Gobierno puso en ejercicio la mayor actividad, el celo más puro y los mejores deseos para arreglar una renta considerada como la primera de las que se forman el Erario público, fijando toda su atención en un objeto tan importante y de tan íntima conexión con el interés bien entendido del comercio”.<sup>370</sup>

Parece ser que sus medidas no congeniaban con las de su ministro de Hacienda Gorostiza quien había manifestado que la economía de la república no

<sup>368</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de junio de 1837, núm. 781.

<sup>369</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de julio de 1837, núm. 796.

<sup>370</sup> *La Hacienda...*, 1951, pp. 55-56.

debería de depender de las aduanas marítimas, sino que se hiciera hincapié en la aplicación de contribuciones directas. El congreso también puso en la mesa de discusiones su postura y aclaró al presidente que no podía presentar medidas sobre aumentos de rentas mientras que esté pendiente la organización hacendaria. El aumento, por ejemplo de las cuotas de alcabala suponía la permanencia de esta contribución, pero el congreso no había resuelto todavía si continuaría y si estaba en relación con el nuevo arancel establecido en las aduanas exteriores.<sup>371</sup> El diario oficial se manifestó a favor del ministro de hacienda, al que los “cosmopolitas” opositores acusaban de ser partidario de la pauta de comisos, cosa que no era cierta ya que había manifestado a la Cámara de diputados que la ley tenía “enormes defectos”. Los “diaristas” terminaban diciendo que si los cosmopolitas tenían a otra persona que reuniera las cualidades de un mejor ministro que lo dijeran, pero que no “desacrediten a la nación”.<sup>372</sup>

En otro editorial se hacía un balance de los problemas que tenía la hacienda provocados por la abolición de algunas contribuciones durante la independencia, la imposición de otras nuevas al poco tiempo, la derogación de aquellas a las que el país estaba acostumbrado y la facilidad con que se habían creado, derogado y vuelto a poner en uso impuestos onerosos, más o menos “anti-económicos”. Estos aspectos “formarán –decían los editorialistas- en lo futuro, las tristes páginas de nuestra historia financiera”. Citando a Say, el editorial recomendaba que jamás debía emprenderse de un golpe la abolición de un sistema de hacienda por más ruinoso que parezca, sino se debía llegar a su arreglo paulatinamente. En el mismo tenor citaban a Canga Argüelles, quien decía, cuando se le preguntaba sobre los cambios en la hacienda pública de la España de su época, que estos deberían ser “obra del tiempo, de la meditación y de las luces...”. Los comentarios del editorial eran certeros y apropiados para realizar las reformas hacendarías, pero la realidad trastocaría cualquier intento de planeación a largo plazo.<sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de agosto de 1837, núm. 827.

<sup>372</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de agosto de 1837, núm. 827.

<sup>373</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de julio de 1837, núm. 810

Las críticas de la prensa coincidieron en que las medidas fiscales causaban una fuerte oposición en algunos sectores. Para tratar de evitar la oposición, el gobierno estaba de acuerdo en que se debían “racionalizar” las cargas impositivas y que el cobro excesivo de impuestos haría casi imposible al contribuyente efectuar el pago, lo que afectaría la recaudación. Los editorialistas hacían hincapié en que el gobierno tenía que considerar que las tarifas de las contribuciones no debían tasarse de acuerdo con sus necesidades, sino a los capitales de los contribuyentes y el gobierno debería de observar las mayores economías y la reducción del gasto antes de imponer una contribución que resultara gravosa para los particulares. “La contribución –decía el editorial- por naturaleza, es necesaria, pero debe limitarse conforme a los recursos y a la situación de los pueblos: no debe ser inmoral, como las patentes de juegos, ni tiránica, como los impuestos sobre pasaportes, ni dañosa como los monopolios, [sino que] pueda distribuirse de un modo más general y más proporcionado a la producción y a los consumos...”. Concluyentes sentenciaban que la repartición (distribución de las cargas) de los impuestos era de más importancia que la imposición misma ya que la falta de un justo prorrateo causaba más disgusto, además que las excepciones de pago y la disminución de un impuesto debían de hacerse de manera tan exacta que no quedase lugar para la arbitrariedad.<sup>374</sup>

En la sesión del 18 de agosto 1837 el diputado Portugal hizo la proposición de que se instara al gobierno para que rectificara el sistema de hacienda que pareciera más adecuado a las exigencias de la república, modificando la organización de todos los ramos de la administración para que los egresos del erario fueran proporcionados a sus ingresos. Inmediatamente se puso a discusión y fue aprobada. El diputado Espinosa agregó que además del congreso eran las comisiones quienes deberían determinar sobre la actuación del gobierno.<sup>375</sup>

Para ese entonces se dieron una serie de impugnaciones y controversias sobre las contribuciones directas en especial por la forma en que se establecieron las tarifas de patentes. Luego que el supremo gobierno recibió la representación de los miembros del comercio de México pidiendo que se suspendiera el cobro de

---

<sup>374</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de agosto de 1837, núm. 841.

<sup>375</sup> *Diario del Gobierno*, 14 de agosto de 1837, núm. 837

este derecho mientras se ratificaba la tarifa, el Ejecutivo dispuso que se siguiera su cobro en la misma forma que se había estado verificando y que en enero se revisaría si continuaba o no. El administrador general de contribuciones directas, José María del Barrio, informó que se abrirían plazos para poder efectuar reclamaciones de acuerdo a lo establecido en la ley. El Gobierno se mantenía firme en el mantenimiento de la patente por que era la contribución directa que mejores ingresos había redituado, pero era la que más reclamaciones tenía. Para paliar la situación, las reclamaciones fueron recibidas y atendidas por los funcionarios como se aprecia en el cuadro 6.1.

<b>CUADRO 6.1</b>				
<b>Estado que manifiesta el número de reclamos resueltos por las junta calificadora del derecho de patentes del mes de julio</b>				
Días de las sesiones recla-	Giros bien clasificados	Giros que se reformaron bajando cuotas	Giros en caso de excepción	Total de mos resueltos
julio 17	6	11	12	29
" 18	10	16	11	37
" 19	6	28	20	54
" 20	8	34	45	87
" 24	13	33	35	81
" 28	16	40	59	115
" 31	9	22	34	65
<b>Totales</b>	<b>68</b>	<b>184</b>	<b>216</b>	<b>468</b>

FUENTE: *Diario del Gobierno*, 8 de agosto de 1837, núm. 831.

Para un año fueron muchos casos de controversias, aunque la mayoría se resolvieron. De todos modos el descontento y la crítica continuaron. Se consideraba que tal cantidad de casos resueltos era todavía pequeña en comparación con los que faltaban, ya que se habían subido las cuotas de cinco y seis pesos a cincuenta. Para septiembre la Administración general de contribuciones directas decía que habían resuelto 821 casos de reclamos.<sup>376</sup>

<sup>376</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de septiembre de 1837, núm. 861.

A fines de 1837 se discutió si el sistema fiscal que se había establecido desde junio de 1836 debía continuar. El 30 de noviembre se dio primera lectura al dictamen que decía: “se prorrogan para el año de 1838, las contribuciones que existan el día último de diciembre del presente año de 1837”, pero su discusión y aprobación quedó pendiente.<sup>377</sup> En la misma sesión se suscitó un fuerte debate en el que los diputados Jiménez y Domínguez hicieron la proposición para que no se prorrogaran las contribuciones de patente y de 2 y 3 al millar que habían propiciado la “odiosidad pública” y como no había sido decretadas con un carácter de perpetuidad, era idea de los diputados que se sustituyeran por otras. El diputado Portugal agregó que para hacer esto era necesario oír previamente a las juntas departamentales.<sup>378</sup>

En la sesión del 1° de diciembre el diputado Chico propuso que se suspendiera su discusión hasta que no se viera la propuesta de los diputados Jiménez y Domínguez, por lo cual se les dispensó una segunda lectura. En la sesión del 4 de diciembre se acordó tomarlas en consideración y al día siguiente la propuesta que negaba la prorroga a las contribuciones directas para el año entrante se aprobó por 20 votos contra 9.<sup>379</sup>

El 23 de diciembre apareció el decreto. Solamente quedarían los adeudos y las multas que no se habían liquidado. *El Mosquito*, periódico de oposición moderada, “felicité” al gobierno por haber cesado las contribuciones directas “que tanto perjuicio causaron a todas las clases, excepto a los manipulantes que las cobran...”.<sup>380</sup> Aunque no quedaron claras las razones de los legisladores para derogar las contribuciones directas, podemos suponer que los intereses departamentales de los congresistas estaban aflorando con la justificación de la escasa recaudación que se había obtenido.

La aplicación de contribuciones directas afectó la recaudación de los departamentos ya que sus ingresos no les pertenecían, por lo que algunos de ellos pensaban que debería ser sustituidas. En la sesión del 6 de marzo se leyó una comunicación de Chihuahua en la que manifestaba que se buscaran

<sup>377</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de diciembre de 1837, núm. 952.

<sup>378</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de diciembre de 1837, núm. 949.

<sup>379</sup> *Diario del Gobierno*, 13 y 15 de diciembre de 1837, núms. 958 y 960.

<sup>380</sup> *Diario del Gobierno*, 1° de enero de 1838, núm. 980.

contribuciones indirectas menos gravosas que pudieran sustituir a las directas. En el mismo asunto se manifestaron Michoacán y Yucatán.<sup>381</sup>

Parece ser que la tendencia en los proyectos fiscales era volver a la aplicación de contribuciones indirectas, pero modificando algunas contribuciones como los comisos. El Gobierno de Bustamante, en consonancia con las decisiones de los legisladores, elaboraría dos proyectos sobre la ley de comisos y sobre el arreglo de las aduanas. Me parece importante incidir en este cambio de proyectos ya que respondían a las presiones que desde los departamentos se hacían contra las contribuciones y contra el centralismo. ¿La intención del gobierno de Bustamante era frenar la oposición fiscal derogando las contribuciones directas? En cierta manera sí y además la medida tendía también a disminuir la presión política que favorecía el regreso al régimen federalista.

Mal iniciaba el año con tantas representaciones a favor del restablecimiento del federalismo. Prácticamente de todos los departamentos se enviaron representaciones, aunque el *Diario* seguía diciendo “que se ha enterado el público de que algunos sediciosos insignificantes han turbado la tranquilidad en dos o tres puntos del interior...”.<sup>382</sup> Además cada vez sonaba más la idea de que uno de los mayores agravios para Texas había sido el cambio de un régimen federal a uno central.<sup>383</sup> Y no sólo eran rebeldes en la sierra quienes pedían la reforma o la derogación de la Constitución vigente, sino que de algunos miembros de las juntas departamentales salían sendas representaciones pidiendo la reforma de la Carta Magna.

El caso de la junta departamental de Durango ejemplificaba esta situación al poner en tela de juicio la legitimidad del régimen centralista y manifestar que se había constituido por la voluntad de tan sólo 65 pueblos “y de la multitud de miserables congregaciones o poblachos para hacer más imponente aquella voluntad...”.<sup>384</sup> Se afirmaba que en ese departamento, de los once partidos que se

<sup>381</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de marzo de 1838, núm. 1061.

<sup>382</sup> *Diario del Gobierno*, 25 de diciembre de 1837, núm. 970.

<sup>383</sup> *Diario del Gobierno*, 17 de enero de 1838, núm. 993.

<sup>384</sup> *Exposición...* 1837a. Resulta interesante notar que el 75% de los pronunciamientos por el centralismo procedían del centro del país, principalmente de Puebla, Michoacán y el Estado de México. De 346 actas, 147 fueron del Estado de México, es decir, 40% del total. Mientras que en los estados nortños el índice fue más por mantener la Constitución de 1824.

dijo habían votaron por el centralismo, realmente ninguno lo había hecho y los que lo hicieron en otros departamentos, fueron presionados por medios violentos. La junta concluía que el centralismo no se había instaurado por “voto de la Nación”. ¿Por qué estas críticas y descalificaciones de funcionarios pretendidamente proclives al centralismo? Uno de los aspectos que podemos argumentar es que la presión centralista se había agudizado y determinaba una creciente dependencia de los departamentos al centro, sobre todo en el manejo de los recursos ya que no podían pagar algunos servicios públicos, como hospitales y cárceles que antes se pagaban con fondos municipales y ahora se pagaban con fondos del gobierno, pero que muchas veces el jefe de hacienda se había negado a facilitar las sumas necesarias para su mantenimiento.<sup>385</sup> La crítica al centralismo estaba basada en la desatención del gobierno central para resolver problemas locales como la impartición de justicia y la vigilancia. Aún sacrificando la autonomía, la junta pedía recursos al gobierno central, pero se quejaban de que no alcanzaban para cubrir lo esencial.<sup>386</sup>

Al final de la *Exposición* los ciudadanos de la Junta pedían que se reformara la constitución de 1824 para su rehabilitación y para ponerla en práctica de nuevo, aunque el gobierno prefería reformar la constitución centralista. El Supremo Poder Conservador facultado para determinar “cuál es la voluntad de la nación”, a fines de 1839 inició junto con el Congreso General algunas reformas a la Constitución pero sin variar sus fundamentos como independencia, libertad y religión católica; sistema republicano, representativo popular; división de poderes y libertad de imprenta.

La junta de Durango solicitó a otros departamentos que secundaran su iniciativa. Algunos como Campeche suscribieron una exposición similar a la del departamento norteño que pedía la reforma de la Constitución de 1824 para imponerla de nuevo. La prensa oficial respondió que eran unos ilusos al creer que

---

<sup>385</sup> *Exposición...*1837a.

<sup>386</sup> El congreso general tenía que aprobar las tarifas impuestas por las juntas departamentales a las rentas que les pertenecían y el destino que se le asignaban a tales recursos. Por ejemplo aprobaron las asignaciones decretadas por las juntas departamentales de Jalisco y Guanajuato para la construcción y conservación de caminos y en el caso de Chiapas cuando su junta sugirió el cobro de dos reales por cada res de matanza, el congreso tuvo que sancionarla. *Diario del Gobierno*, 23 de febrero de 1839, núm. 1395; Dublán y Lozano, 1876, t. IV, p.5 y pp.623-624.

el supremo gobierno accedería a sus “despropósitos ¡Qué necios!”.<sup>387</sup> Otros departamentos como Querétaro declararon que no tenía los medios suficientes para determinar la validez de los argumentos de la junta duranguense y que no secundaba la representación del aquel departamento.<sup>388</sup> Obviamente la prensa oficial salió en defensa del gobierno y manifestaba que cómo se le exigía que echara a andar las reformas hacendarias en un estado de revolución. La paz, continuaba el editorial, era la primera de las exigencias para poder arrancar los proyectos de hacienda y posteriormente hablar de una reforma a la Constitución de 1836.

Las desavenencias políticas se imbricaban con el problema de las rentas, aunque algunos departamentos estaban de acuerdo en la importancia de contribuir con los gastos del gobierno central. Guanajuato propuso que:

“-Se ponen a su disposición [del gobierno] los recursos pecuniarios del tesoro público de los departamentos, auxiliando al supremo gobierno siempre que lo necesite.

-Intervendrán los gobernadores en las oficinas de hacienda y cuidaran que ellas sean más productivas, celando del buen manejo de sus empleados y tomado las providencias que convengan”.<sup>389</sup>

La propuesta estaba totalmente en concordancia con los principios de la administración centralista, pero las contradicciones de las elites locales y las juntas departamentales harían que no todos los departamentos estuvieran de acuerdo en colaborar con los gastos del gobierno general.

La opinión generalizada era que se hicieran reformas a la constitución centralista, pero manteniendo la administración departamental y las autoridades respectivas. Finalmente a fines de 1841 se derogó completamente la constitución de 1836 sin que se llevaran a cabo las reformas anunciadas, aspecto al que nos referiremos posteriormente.

---

<sup>387</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de enero de 1838, núm. 994.

<sup>388</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de enero de 1838, núm. 994.

<sup>389</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de septiembre de 1838, núm. 1223.

## *El bloqueo francés, “el honor nacional mancillado”*

Un nuevo problema se sumaba al panorama de la difícil situación de la administración de Bustamante: el conflicto con Francia. El problema diplomático ha sido tocado por algunos estudiosos, así como las repercusiones del bloqueo sobre el comercio.<sup>390</sup> En particular en este apartado tocaremos la incidencia del conflicto en la hacienda y en las finanzas del gobierno. En particular pondremos énfasis en el problema que significó la puesta en marcha de nuevas contribuciones extraordinarias que distorsionaron la marcha de la reorganización hacendaria por un lado, y por otro aceleró la tentativa de “arreglo” que pretendía hacer el gobierno a las aduanas marítimas.

A mediados de 1838 varios buques franceses estaban acantonados en Veracruz y corría el rumor de que se prestaban a atacar el puerto y los efectos del bloqueo de la principal aduana del país se esperaban ruinosos para la economía nacional en un momento en que el gobierno estaba intentando reformas y arreglos a las aduanas. El Barón Deffaudis lanzó su ultimátum con la finalidad principal de concluir un tratado comercial y navegación y en conseguir una reducción de las tarifas arancelarias; la segunda meta era la reparación de los daños sufridos por súbditos franceses “por la enemistad, la arbitrariedad y la codicia de autoridades mexicanas”.<sup>391</sup> Ante esto el gobierno hizo varias proclamas de unión de la patria, el lema era “Contra el ultimátum de los franceses la unión de los mexicanos”.<sup>392</sup>

El 20 de abril se dio lectura a la proposición de varios diputados de que ningún francés podía tener comercio en la república, que podían irse de la república pero sin llevarse plata u oro acuñado, labrado o en barra, asimismo no se permitiría descargar ninguna mercancía francesa en puertos o fronteras de la república y los gobernadores y los comandantes militares vigilarían la seguridad de los súbditos franceses. La iniciativa de Bravo incluía que la introducción y venta

---

<sup>390</sup> Bosch, 1986; Penot, 1975. Para aspectos sobre el comercio entre México y Francia véase Lerdo de Tejada, 1853; Schneider, 1981; Ibarra Bellón, 1998, y Bernecker, 1992a, quien hace una interesante aportación sobre esta guerra y sus causas que compartimos ampliamente al decir que lo que Francia deseaba en el conflicto era una garantía legal para poder acceder sin restricciones al mercado mexicano, incluido el derecho de comerciar al menudeo y excluyendo la obligación de los súbditos franceses de pagar contribuciones extraordinarias.

<sup>391</sup> Citado por Bernecker, 1992a, p. 677.

<sup>392</sup> *Diario del Gobierno*, 2 de abril de 1838, núm. 1068.

de productos franceses fuera de los plazos permitidos sería decomisada y se le impondría una multa de entre 100 y 3000 pesos.<sup>393</sup>

La prensa oficial llamaba la atención sobre el bloqueo y los efectos negativos que traería al comercio y a los ingresos aduanales. Sobre este último aspecto, ponía el dedo en la llaga al manifestar que la polémica sobre el tipo de contribuciones que se debían aplicar continuaba y que era necesario restablecer las contribuciones directas y dejar de solicitar préstamos y donativos, que sólo propiciaban la formación de “castillos en el aire o edificios que careciendo de cimientos vendrán al suelo al primer soplo...”.<sup>394</sup>

A un mes de iniciado el bloqueo, el 6 de mayo de 1838 ya se estaban sintiendo sus efectos. En el editorial de ese día, el *Diario* comentaba que la mayor parte de las rentas provenían de las aduanas marítimas y bloqueada la principal “la nación se encuentra de un golpe en la crisis financiera más difícil, y en la absoluta necesidad de sustituir otras fuentes para cubrir sus indispensables gastos...”. Los editorialistas argumentaban que no se trataba ya de un desnivel por el excesivo gasto sino de un cálculo del presupuesto que, por lo imponderable del conflicto, era ahora insuficiente. Los empréstitos –decían– si bien habían sido ruinosos, eran los que nivelaban el presupuesto y que ahora, bloqueadas las aduanas, los empresarios no tenían garantía para prestar. Por esa razón los editorialistas argüían que era necesario y urgente el establecimiento de contribuciones o impuestos “para que la nación pueda existir”, pero no imponerlas de manera violenta y despótica, sino atendiendo a los principios de Montesquieu sobre bases de libertad. “¿quién –decían los diaristas– no querría cooperar para el sostén de esa libertad que se ha ganado a costa de tanto sacrificio?”.<sup>395</sup> Parece ser que ya era demasiado tarde toda vez que se habían derogado las contribuciones directas en diciembre de 1837 e instaurarlas de nuevo no se haría sino hasta 1841. Sin embargo, el consejo de gobierno había concluido un plan para sistematizar la hacienda pública para el arreglo de las contribuciones interiores que reemplazarían a las aduanas marítimas bloqueadas.<sup>396</sup> De estas

<sup>393</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de abril de 1838, núm. 1089.

<sup>394</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de abril de 1838, núm. 1089.

<sup>395</sup> *Diario del Gobierno*, 6 de mayo de 1838, núm. 1102.

<sup>396</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de mayo de 1838, núm. 1103.

consideraciones saldrían otras contribuciones extraordinarias, una nueva pauta de comisos y nuevos impuestos al consumo.

Por principio de cuentas el gobierno elaboró un dictamen sobre la cuestión francesa en particular sobre la iniciativa del gobierno de que se le asignasen recursos extraordinarios para hacer frente a este problema. Dispensando la segunda lectura en la sesión del 16 de mayo se votó y se aprobó en lo general por 27 representantes. El 25 de mayo de 1838 se publicó la ley. En el artículo 1° del decreto se autorizaba al gobierno para que durante las desavenencias con Francia hiciera todos los gastos extraordinarios de guerra que se ofrecieran para la defensa de la República y conservación de orden interior. Este artículo se aprobó por unanimidad de 28 representantes, lo mismo el 2° que establecía que el gobierno llevaría por separado una cuenta de todos los gastos extraordinarios de guerra y la presentaría a su debido tiempo.<sup>397</sup>

Por su parte, la comisión especial del senado presentó otra iniciativa que establecía que el gobierno podía habilitar los puertos que juzgase convenientes durante el bloqueo francés, estableciendo en ellos una receptoría marítima, dependiente de la administración de la aduana marítima y que contara con una armada de resguardo. Todos estos puntos se votaron por unanimidad de los representantes.<sup>398</sup>

El bloqueo estaba deteniendo las iniciativas del gobierno para arreglar las aduanas marítimas y se esperaba que el problema terminara pronto, pero para agosto de 1838 los franceses tenían tomado san Juan de Ulúa y no se veía para cuando se irían. Los editorialistas del *Diario* ponían en dedo en la llaga al decir que “sería la mayor imprudencia hacer depender la subsistencia de la hacienda mexicana del capricho extranjero, (*sic.*) y que cualquiera potencia marítima pueda reducirla a la miseria el día que quiera...”.<sup>399</sup> Los “diaristas” concluían con algo que toda la opinión pública sabía: que se debería instar al congreso para que

---

<sup>397</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 512.

<sup>398</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de mayo de 1838, núm. 1119. Durante el conflicto se autorizó por ley la habilitación de otros puertos que fueron: Alvarado, Tuxpan, Cabo Rojo, Soto La Marina e Isla del Carmen, en el seno mexicano y Huatulco y Manzanillo en el Pacífico. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 509.

<sup>399</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de agosto de 1838, núm. 1195.

discutiese un plan de arreglo de rentas interiores y de las contribuciones directas, de modo que no se fuera tan dependiente de las aduanas marítimas.<sup>400</sup>

Una semana después, el diputado Bustamante presentó una exposición en la Cámara de Diputados en donde trataba de justificar el incremento del gasto militar. El diputado sostenía que si en la situación de invasión se establecieran nuevos arbitrios, el gobierno obtendría recursos suficientes para hacer frente a los gastos de guerra. El diputado Herrera hizo suya esta iniciativa y los diaristas opinaron que era una excelente idea que el gobierno impusiera algunas contribuciones para “subir el deficiente que había dejado en nuestras rentas el bloqueo de los puertos, como para activar los preparativos de defensa en el caso de una invasión extranjera... ”<sup>401</sup>

A la par de las modificaciones administrativas y hacendarias a las que hemos hecho alusión y durante lo más álgido del conflicto, se estaban terminando las leyes sobre la reorganización territorial y administrativa que también iba lenta. Fue hasta el 30 de junio de 1838 que se promulgó la ley sobre la división del territorio de la República en 24 departamentos y también para efecto de la renovación de la cámara de diputados.<sup>402</sup> Asimismo, el Congreso seguía elaborando una serie de leyes que permitiría al gobierno echar mano de nuevos recursos. El 22 de noviembre lo autorizó para enajenar las salinas del Peñón Blanco en San Luis Potosí y el edificio de la ex-Inquisición por dinero en efectivo “en los términos más ventajosos a la Hacienda pública” y el 26 se le facultó para que vendiera otros bienes de temporalidades en subasta pública. También se obtuvieron las autorizaciones para enajenar en dinero en efectivo las salinas, salitreras y tequesquites de la playa de Zacoalco y Zayula en el departamento de Jalisco y para vender los cobres que existían en casa de moneda.<sup>403</sup>

<sup>400</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de agosto de 1838, núm. 1195.

<sup>401</sup> *Diario del Gobierno*, 13 de agosto de 1838, núm. 1202.

<sup>402</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 535. Dicha ley establecía la formación de veinticuatro departamentos, a saber: Aguascalientes, Californias, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Resalta el hecho de que incluyera a Tejas, cuando ya virtualmente se había separado y se había convertido en una república independiente, aunque el gobierno mexicano no lo aceptara. El 30 de junio se tenía lista la ley sobre división de departamentos para poder renovar la mitad de los miembros de la cámara de diputados.

<sup>403</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.563-564 y 569-570.

Aunque el gobierno no podía hacer la venta de esos bienes de manera directa, se quedarían en disposición de la junta directiva de Hacienda para hacer una hipoteca a favor de las personas que habían facilitado algunas sumas al gobierno por medio del Banco Nacional de Amortización. La idea del gobierno era obtener cuatro millones de pesos negociando préstamos. El 18 de agosto el gobierno manifestó la petición de negociar en préstamos sucesivos dos millones de pesos sobre el 58% y 68% de los primeros derechos de importaciones que se causasen en los puertos de los departamentos de Veracruz y Tamaulipas. Se aclaraba que si alguno de los actuales tenedores de órdenes sobre las aduanas marítimas de los departamentos mencionados quisieran tomar parte en el negocio, tendría prioridad sobre otros inversores.<sup>404</sup>

El conflicto con Francia aceleró la aplicación de medidas tendientes a sufragar los gastos que de manera extraordinaria se habían incrementado. El 17 de diciembre de 1838 el ministro de hacienda se ocupaba de proporcionar pronto recursos al erario para cubrir las necesidades más urgentes y el arreglo de un sistema de hacienda por lo que se nombraría una junta de hacienda que pudiera llevar a cabo tan importante proyecto.<sup>405</sup> Al día siguiente, la sección segunda de Hacienda manifestó que el presidente deseaba que por fin empezara a arreglarse de modo “cierto y estable el ramo de hacienda sin cuya organización serán siempre ilusorias o de muy poca utilidad todas las reformas administrativas que se intenten...” La intención del presidente era formar un *plan general de Hacienda*, por lo que inmediatamente propuso el nombramiento de algunos individuos para la junta. Al presidente le interesaba exaltar el patriotismo y al respecto instó a Cortina, que dado su “acendrado patriotismo y de su acreditada ilustración, no rehusará prestar á la patria este nuevo y señalado servicio...”<sup>406</sup>

Para acelerar el proceso, el gobierno prestaría las facilidades necesarias para los trabajos. Inmediatamente envió a la comisión el proyecto del plan de hacienda, estado de la población, noticia de los productos de la tierra, noticia del peso de contribuciones que se exigían en otros países, así como leyes y decretos

---

<sup>404</sup> *Diario del Gobierno*, 25 de agosto de 1838, núm. 1213.

<sup>405</sup> *Diario del Gobierno*, 17 de diciembre de 1838, núm. 1327.

<sup>406</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de diciembre de 1838, núm. 1329.

expedidos en diferentes épocas por el congreso. Los empresarios, por supuesto, también estaban interesados en estas reformas a la hacienda. La comunicación presidencial fue oída y atendida por los “patriotas” Domingo Dufoo, Cayetano Rubio, Anselmo Zurutuza, Antonio Garay, Hermenegildo Villa, Juan Goribar, Juan Obergoso, Javier Echeverría, Bernardo Copca, José de la Fuente y Luis Varela, entre otros varones del dinero.<sup>407</sup>

Con los recursos provenientes de donativos el congreso había facultado al gobierno a organizar una fuerza de 33 mil hombres. El argumento era la defensa de la nación y la unión de los mexicanos: “unámonos y burlaremos el orgullo de la Francia. Unámonos y daremos a las naciones civilizadas del mundo, el sublime ejemplo de un pueblo libre, que a pesar de sus guerras civiles y no obstante de hallarse en su infancia, supo defender su soberanía contra una nación rica, ilustrada y populosa de la Europa”.<sup>408</sup>

Cortina envió la información necesaria de los acuerdos tomados por la junta a los diferentes ministerios, en especial al ministro de guerra y marina, además que se remitiese a Hacienda una noticia pormenorizada de los ingresos y egresos que tuviera la tesorería departamental.<sup>409</sup> Y en efecto, se enviaron los estados de cuentas mensuales de las existencias que aparecieron publicadas sucesivamente en el Diario oficial.<sup>410</sup>

A fines de 1838 empezaron a ingresar algunas cantidades a la Tesorería como la contribución de los miembros del resguardo de la aduana de Querétaro, a la que siguió una larga listas de ciudadanos que cooperan con dinero o con trabajo para la guerra. El ministerio de guerra informaba que se habían recibido 19.000 pesos que el gobierno remitió para el ejército de operaciones en Veracruz, pero el general Tornel dijo que era insuficiente y si no se enviaba más, los soldados “inmolarán sus vidas en aras de la patria”. Cortina lo calmó diciendo que se remitirían 50.000 pesos por orden del general Bustamante. Se informaba también

<sup>407</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de diciembre de 1838, núm. 1329.

<sup>408</sup> *Diario del Gobierno*, 29 de diciembre de 1838, núm. 1339.

<sup>409</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de diciembre de 1838, núm. 1330.

<sup>410</sup> Como un ejemplo y para mayor información de entradas y distribución de caudales de la Tesorería Departamental de México véase *Diario del Gobierno*, 29 de diciembre de 1838, núm. 1339.

que el 29 de diciembre habían salido para Veracruz todo el parque que había solicitado el general Santa Anna.<sup>411</sup>

El ministerio de hacienda acordó una serie de medidas para administrar los donativos, para lo cual se encargó a las oficinas subalternas de rentas que elaborarán lista nominales de contribuyentes y sus cuotas asentándolas en la partida *donativo para la guerra con Francia*. En la prensa oficial aparecieron las listas de ciudadanos que voluntariamente contribuyeron para los gastos de esta guerra para remarcar el ejemplo patriótico.<sup>412</sup> Hasta un joven abogado de Oaxaca miembro de la junta patriótica, Benito Juárez, cooperó con cuatro pesos mensuales.<sup>413</sup>

En un gesto casi teatral Santa Anna ofreció su hacienda valuada en 150.000 pesos en estas “circunstancias afligidas de la nación”, para que el gobierno la hipotecara y para ser ejemplo de otros propietarios y del clero. La prensa oficial engrandeció el hecho diciendo que “eterna será la memoria del general Santa Anna, porque en la hora del conflicto de la patria dijo: *Aquí está mi vida, aquí están mis bienes para salvarla.*”<sup>414</sup> Poco después el Caudillo sufriría los efectos de un obús que le destrozaría una pierna que le tuvo que ser amputada. Por esta pérdida y su “sacrificio por el honor nacional mancillado”, Santa Anna sería recompensado con la presidencia interina.

Después de casi dos años de haber iniciado su mandato, el presidente Bustamante en un desangelado discurso manifestó que: "infructuosos han sido los esfuerzos empleados hasta aquí para arreglar un plan de Hacienda que asegure recursos estables y haga cesar la necesidad de solicitarlos en el día mismo en que son urgentes".<sup>415</sup> De cierta manera recriminaba al Congreso la tardanza en las resoluciones sobre todo en la aprobación de los préstamos. El Congreso actuaba cautamente y no era partidario de endeudar al país aunque el presidente lo quisiera. La discusión hacendaria estaba unida indisolublemente a una discusión política.

<sup>411</sup> *Diario del Gobierno*, 30 de diciembre de 1838, núm. 1340.

<sup>412</sup> *Diario del Gobierno*, 2, 7, 13 y 21 de enero de 1839, núms. 1343, 1348, 1354 y 1362.

<sup>413</sup> *Diario del Gobierno*, 13 de febrero de 1839, núm. 1385.

<sup>414</sup> *Suplemento al Diario del Gobierno*, 26 de enero de 1839, núm. 1367.

<sup>415</sup> *Hacienda*, 1951, p. 63. El General Anastasio Bustamante, en la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso general. 1º de enero de 1839.

Para ese entonces un grupo de rebeldes federalistas se había levantado en armas y el general Bustamante tuvo que dejar la ciudad de México para salir a combatirlos. El 22 de enero se declaró que era voluntad de la nación que durante la ausencia del presidente, se encargara del gobierno el general Santa Anna. La votación se llevó casi dos días, pero se aprobó por unanimidad de las cámaras.<sup>416</sup>

Con su nuevo gabinete compuesto por Gorostiza en Relaciones Exteriores, Joaquín de Iturbide en el interior, José María Tornel en Guerra y Marina y Francisco María Lombardo en Hacienda, Santa Anna, ya como presidente interino empezó a actuar en contra de la Constitución de las Siete Leyes, a cuya sanción siempre se había opuesto sobre todo porque la figura del Supremo Poder Conservador acotaba sus aspiraciones. Ahora, sabiéndose dueño de la situación y con Bustamante combatiendo en el norte, actuaba despóticamente sobre todo en cuanto a la libertad de prensa a la que acusó de estar fomentando doctrinas revolucionarias.

En cuanto a los recursos e ingresos el 23 de abril Santa Anna dio la orden a los comandantes militares de los departamentos para que tomaran de éstos todos los fondos necesarios al ejército, sin trámites ni ceremonia alguna, motivo por el cual el Congreso calificó tal medida de anticonstitucional y arbitraria.<sup>417</sup> Al nuevo presidente no le preocupaba mucho agradar al Congreso o a la opinión pública, su principal problema era obtener recursos de donde los hubiere.

Durante lo más álgido del conflicto varios comerciantes externaron sus ideas sobre que el gobierno mexicano debía de ampliar sus políticas proteccionistas y que se evitara la entrada de mercancías. Este grupo se quejaba de que había sido víctima de “ruinosos comisos” y que se notaba un tremendo contrabando de objetos prohibidos. Los comerciantes exhortaban a los funcionarios de las aduanas para que no pasen los productos prohibidos y que se quemaran o se echaran al agua. El documento lo recibió el ministro quien afirmó intentaría observarlo estrictamente para evitar el fraude.<sup>418</sup>

---

<sup>416</sup> *Diario del Gobierno*, 5 y 9 de febrero de 1839, núms. 1377 y 1381.

<sup>417</sup> Sordo, 1993, p. 319.

<sup>418</sup> *Ocurso presentado al Ecsmo. Sr. Ministro de Hacienda de la República Mexicana por varios ciudadanos*, en *Suplemento al Diario del Gobierno*, 17 de abril de 1839, núm. 1448.

Lo que resultaba evidente era que las leyes sobre aduanas y los comisos no habían tenido su cabal cumplimiento incluso por falta de fondos el 20 de marzo de 1839 se tuvo que cerrar la oficina de inspección general de guías por considerársele muy gravosa.<sup>419</sup> Sin embargo, en la sesión del 24 de marzo se continuó la discusión artículo por artículo de la ley de comisos en los que se había dado polémica, sobre todo en la cuestión de los juicios e impartición de justicia.<sup>420</sup> Para congraciarse con los comerciantes descontentos el gobierno ordenó mantener más la vigilancia de los empleados de las aduanas marítimas, por lo que el 8 de mayo de 1839 se decretó que los administradores principales de rentas cuidaran bajo su responsabilidad los efectos prohibidos que hubieran entrado clandestinamente por los puertos.<sup>421</sup>

Por otra parte, el congreso continuaba trabajando en el *plan de hacienda* como había sido establecido en el gobierno de Bustamante, pero los trabajos iban muy lento, por lo que el diputado Aguilar, en la sesión del 10 de abril de 1839, propuso que para desahogar los pendientes sería mejor nombrar una comisión especial. El diputado Ramírez replicó que las mismas comisiones podían despachar todos los asuntos incluyendo la impronta de su iniciativa: el arreglo de la Hacienda. Los demás diputados consideraban que era un problema muy difícil de resolver ya que sabían que el arreglo no dependía sólo de nivelar ingresos y egresos, sino de otros muchos aspectos y de mucho más tiempo. Ramírez insistió en que su intención era que el gobierno arreglara inmediatamente la hacienda porque no podía vivir de prestado y que la mejor manera era *economizando*. Finalmente se aprobó su iniciativa teniendo en cuenta que el diputado Payno Bustamante ya estaba trabajando en el asunto.<sup>422</sup>

Cuando el conflicto con Francia empezaba a resolverse, los problemas en la aplicación de los reglamentos empezaron a surgir. El 17 de mayo de 1839 se expidió una circular del Ministerio de Hacienda sobre la puntual remisión de cuentas por los departamentos y términos en que debían formarse, pues no se

---

<sup>419</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 614.

<sup>420</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de abril de 1839, núm. 1455. Para los pormenores de la discusión sobre la ley de comisos, véase *Diario del Gobierno*, 18 de abril de 1839, núm. 1449 y ss.

<sup>421</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 620.

<sup>422</sup> *Diario del Gobierno*, 6 de mayo de 1839, núm. 1467.

había recibido y no se podía comenzar la elaboración de los estados generales habiendo ya un retraso.<sup>423</sup> En otra circular el ministro de Hacienda exigía que los estados de cortes de caja se remitieran puntualmente, ya que había atrasos y omisiones. El mal -según el ministro- se había establecido ya de tal manera, que se hacía indispensable cortarlo de raíz “y que por ningún motivo dejen de remitirse a este ministerio por el correo próximo del día primero de cada mes, los cortes de caja de las oficinas subalternas a esa dirección [ya] que dictará muy serias providencias contra los omisos, usando de sus facultades constitucionales”.<sup>424</sup>

La misma prensa oficial al referirse a las propuestas sobre el arreglo de la hacienda pública, sobre la organización de tribunales de cuenta y de una jurisdicción económica y contenciosa, decía que nada de esto se había cumplido debido a que no se había dictado una ley general, error al que había que atribuirle más de dos años de males de la nación. “Una nación sin fondos –sentenciaban los diaristas- con que llenar sus obligaciones, sostener el ejército, pagar sus empleados, y que tiene necesidad de vivir de prestado y de contratos ruinosos, es preciso que tarde o temprano haga una bancarrota y se reduzca a un estado de absoluta nulidad...”. Sin embargo, los editorialistas eran indulgentes y decían que los congresistas no habían concluido tan importantes leyes por los eventos que se habían sucedido como los conflictos con Texas y Francia, aún así se había verificado la aprobación de la ley sobre el tribunal de verificación de cuentas, además que se estaban discutiendo la ley sobre pauta de comisos y contribuciones indirectas, la conversión de la deuda extranjera y el establecimiento de un banco de crédito público.<sup>425</sup>

Para mediados de 1839 era evidente uno de los impactos más graves de bloqueo. El gobierno se había visto en la necesidad de celebrar contratos para préstamos admitiendo en ellos parte considerable de créditos y concediendo intereses muy altos. Ante la oposición de los congresistas, el presidente interino dispuso que la tesorería hiciera un informe de los gravámenes de los contratos y

---

<sup>423</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 623-624.

<sup>424</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 646.

<sup>425</sup> *Diario del Gobierno*, 31 de mayo de 1839, núm. 1492.

negocios celebrados hasta el 15 de diciembre de 1838.<sup>426</sup> Mientras tanto, se negociaba un préstamo contratado en Londres por £130.000 (equivalente a 650.000 pesos). Se consideró que el contrato además de ser ruinoso, tenía varias irregularidades, primero, el gobierno se amparaba en una autorización concedida por decreto el 19 de abril de 1838 para negociar empréstitos, sólo que éste era externo y se requería la autorización del Congreso; segundo, el gobierno no había consultado al Consejo para este negocio y tercero, no había en las aduanas ningún producto libre para respaldar el préstamo.<sup>427</sup> A pesar de esto y de lo oneroso que serían los intereses, Santa Anna no tuvo escrúpulos en asegurarse de que se realizara, lo cual demostraba que podía pasar por encima incluso del Congreso.

Para inicios de marzo de 1839 las negociaciones con Francia tendían a mostrar visos de acuerdo con la presentación de un tratado de paz y convenio en Veracruz.<sup>428</sup> Cuando se firmaron los tratados el golpe a los dineros del erario fue duro. La *Convención* de cuatro artículos estipulaban el pago de 600.000 pesos en tres plazos, el segundo disponía un arbitraje sobre la captura de buques mexicanos durante el bloqueo, el tercero estipulaba que el gobierno mexicano se comprometía a pagar puntualmente y regularmente los créditos franceses reconocidos y el cuarto se refería a ratificaciones del Convenio. Un punto más de los acuerdos se refería a que los franceses fueran exceptuados del pago de contribuciones de guerra y de todos los impuestos semejantes que fueran préstamos forzosos. De hecho este había sido un punto de crítica al gobierno y fundamento de las reclamaciones francesas. Algo interesante de los acuerdos fue la introducción de un artículo adicional y secreto que establecía que el gobierno mexicano se comprometería a no poner ningún obstáculo al derecho que tienen los tenedores de órdenes de préstamos conocido por el nombre de 17% y a admitirlos en pago de los derechos de aduana hasta la terminación del empréstito. ¿Cuál era la razón de la inserción de tal artículo? No lo sabemos bien a bien, sin

---

<sup>426</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de marzo de 1839, núm. 1407.

<sup>427</sup> Sordo, 1993, p.323.

<sup>428</sup> *Diario del Gobierno*, 15 de marzo de 1839, núm. 1415.

embargo podemos suponer que varios comerciantes franceses eran tenedores de estas órdenes y se verían beneficiados por su amortización.<sup>429</sup>

La *Convención* se aprobó en lo general 25 contra 12 votos después de un año de bloqueos, de pérdidas de vidas y recursos.<sup>430</sup> Dos meses después, el 29 de mayo se informaba que el 21 y 22 de ese mes se había entregado al cónsul de Francia en Veracruz una libranza por 200.000 pesos del primer pago según la orden del 2 de abril.<sup>431</sup>

Como hemos visto el conflicto con Francia, a parte de ser un problema diplomático basada en una “política cañonera”, fue un problema que impactó la economía nacional. Durante el bloqueo se paralizó el comercio se suspendieron las actividades aduanales, se impidió el paso a las embarcaciones norteamericanas e inglesas y la salida de plata y entrada de mercurio. Alrededor de 30 barcos ingleses que esperaban en el Golfo de México para desembarcar en el puerto reportaron una pérdida de 30 millones. Además al suspenderse el comercio por el bloqueo, la propiedad de los tenedores de bonos se deterioró en un equivalente entre £400.000 y £500.000 y se había suspendido el pago de los intereses anuales de unas £250.000.

Las tropas mexicanas, que durante el conflicto no habían recibido ningún pago, se apoderaron de conductas que estaban destinados al pago de la deuda y de los comerciantes. El bloqueo provocó también que se redujeran las tarifas sobre exportación de textiles y una mayor carestía de productos extranjeros.<sup>432</sup> De esa manera, el gobierno de Bustamante se vio obligado a allegarse fondos vía la vieja práctica ya utilizada de contribuciones extraordinarias, a crear nuevas tarifas arancelarias y ampliar la gama de contribuciones indirectas. Esos fueron los costos del conflicto, además de los gastos de guerra que erogó el gobierno, los recursos que no entraron en la aduana, los préstamos onerosos contratados y una pierna del general Santa Anna.

---

<sup>429</sup> LAF. *Documentos relativos al ultimátum de la Francia*, vol. 230. De hecho la amortización del préstamo fue muy alto llegando a 2.500.000 pesos del monto. A fines de 1840 se amortizaron 2.150.000 pesos. Fue el fondo que más se pagó. Véase Capítulo 10.

<sup>430</sup> Sordo, 1993, pp. 314-315.

<sup>431</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de junio de 1839, núm. 1501.

<sup>432</sup> Ibarra Bellon, 1998, pp. 139-140. Como veremos en el capítulo 8 el conflicto afectó notablemente la recaudación en este ramo.

Ante el inminente regreso del general Bustamante, Santa Anna todavía realizó algunos cambios en su gobierno, nombró presidente del Consejo a Nicolás Bravo y al aproximarse Bustamante a la capital después de haber rendido a los sublevados, decidió marcharse a Manga de Clavo y dejar a Bravo como presidente interino. Todo se hizo con tanta prisa que hubo molestia en el Congreso. De todos modos el gobierno de Bravo duró sólo nueve días. El 17 de julio el general Bustamante entró a la ciudad de México y trató de revivir los poderes, sobre todo al legislativo que de inmediato recibió la iniciativa de anular el contrato de £130.000. Después de una discusión en la que se demostró su ilegalidad, el 31 de julio se declaró nulo. Otros negocios como el del fondo del 12% para liquidar 2.200.000 pesos de la deuda contraída tampoco fueron autorizados. Bustamante renegoció estos créditos con la intención de calmar a los prestamistas y darles confianza de que sus transacciones tendrían otro marco de legalidad. Se acusó a Santa Anna y a su ministro de Hacienda de haber contratado préstamos tan “alocados como infames, que gravaron el 56% de los ingresos de las aduanas marítimas”.<sup>433</sup> Con estas medidas, la oposición entre los dos generales se iba haciendo más contundente.

Dos aspectos importantes para la Administración Bustamante fueron la elaboración de presupuestos y el destino del gasto. La legislación de este periodo muestra que se le dio bastante espacio en las discusiones a la forma en que atendería el destino de los dineros. El 17 de agosto de 1839 las comisiones inspectoras y de reglamento interior de la cámara de diputados examinaron las propuestas de varios representantes sobre la forma de discutir los presupuestos anuales de gastos y se presentó un reglamento en el que se establecía que corresponderá a la comisión inspectora examinar, sin necesidad de una formal iniciativa, el presupuesto de gastos y la cuenta general de inversión. La comisión primera de hacienda deberá presentar, también sin necesidad de iniciativa, el proyecto de las contribuciones con las cuales se debía cubrir dicho presupuesto, pero también se establecía que en el presupuesto anual podrían incluirse partidas de gastos que no estuvieran decretados y se estimaran urgentes e indispensables.

---

<sup>433</sup> Carta de Pedro Ansoátegui a Gregorio José Martínez del Río, citada por Walker, 1991, p. 228.

¿Qué implicaba esto? Parecía ser que se le daba más importancia a la planeación del gasto que a la elaboración del famoso plan de hacienda. La preocupación del gobierno era atender lo más urgente y planear la forma en se cubrirían los gastos. Las discusiones de las comisiones tendieron a reglamentar e inspeccionar más detenidamente las cuentas y los elementos con los que se contaban para elaborar los presupuestos.<sup>434</sup>

Para desahogar el punto se tuvo que abrir un segundo periodo de sesiones ya que debido a “nuestra inexperiencia y de nuestra niñez en la edad de las naciones...” se había desperdiciado el tiempo en trámites previos y presentación de documentos. El 1° de julio comenzarían las sesiones cuyo único objetivo era el examen y la aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del ministerio de hacienda que se confiaba se podría sacar para resolver los problemas del erario ya que

mil veces nos hemos lamentado de la falta de sistema de hacienda, causa primera y principal del deplorable estado de nuestro erario; pero creemos poder asegurar que mayores males ha causado la falta del examen de los presupuestos anuales, pues la recepción de estos cálculos hechos periódicamente habría hecho tan notable la diferencia de nuestros gastos con nuestros ingresos, que es imposible hubiesen dejado de disminuirse aquellos, así como de arreglarse estos...<sup>435</sup>.

El 19 de noviembre de 1839 el presidente manifestó que en los pagos que se hicieran por cuenta del erario, se procediera con el buen orden y la justicia debida, considerando que las administraciones de rentas no eran oficinas de distribución sino de recaudación de caudales, por lo que sólo debían pagar sueldos de empleados y gastos de administración. Las oficinas recaudadoras foráneas seguirían pagando a jueces, prefectos, subprefectos, jefes políticos, cárceles y escuelas que se les tenían asignados y se incluían los pagos a las tropas que estuvieran consignadas a algunas de las administraciones de rentas de los departamentos. Finalmente se prohibía que los jefes superiores de hacienda pudieran efectuar pagos, todo esto con la intención de meter orden en los gastos y fortalecer una centralización de la forma de efectuar los gastos.<sup>436</sup>

<sup>434</sup> *Diario del Gobierno*, 31 de agosto de 1839, núm. 1585.

<sup>435</sup> *Diario del Gobierno*, 8 de septiembre de 1839, núm. 1593.

<sup>436</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 665-666 y *Diario del Gobierno*, 23 de noviembre de 1839, núm. 1669.

Con las bases que se habían formado sobre la presentación de cuentas, el 26 de febrero de 1840 se determinó que las oficinas recaudadoras deberían presentar sus cuentas diferenciando los estados particulares del general y distinguiendo los sueldos de los otros gastos de administración. En ese decreto se estipuló que los jefes de Hacienda en las capitales de los Departamentos y las primeras autoridades políticas cuidarían que todas las oficinas cumplieran con lo prevenido. En caso de demora, la ley establecía las culpas y las responsabilidades, y si no se entregaran a tiempo los informes, las autoridades podían encargar a otras personas la elaboración de las cuentas. En caso de reincidencia el empleado podría perder su puesto. En el artículo 7° se establecía que con los estados de las cuentas por departamentos el ministro de Hacienda formaría su memoria que mostrarán los productos, gastos y líquidos de todas las rentas de cada uno.<sup>437</sup>

El 15 de junio de 1840 se presentó la ley sobre la organización de la Tesorería General. Los primeros artículos se refieren a sueldos y contrataciones de empleados. Hasta el artículo 14 se empiezan a aclarar las disposiciones sobre la forma en que la tesorería llevaría las cuentas y la distribución de los ingresos. Llama la atención este hecho ya que lo importante era la organización de los ingresos, aunque se argumentaba que el arreglo de los sueldos y vigilancia de la burocracia redundarían en una mejor administración.<sup>438</sup>

Toda esta reglamentación tendía a mejorar la recaudación, pero también a controlar más la administración, sobre todo en la forma que se debían presentar las cuentas. Con estas medidas también se pensaba disminuir los gastos de las oficinas y hacer más eficiente el trabajo de los funcionarios.

En un informe presentado a mediados de 1840, el nuevo secretario del ramo Javier Echeverría (27 de julio de 1839 a 23 de marzo de 1841), quien además era miembro de la clase mercantil de la ciudad de México, reflexionaba sobre la situación hacendaria mexicana y no llegaba a nada nuevo de lo que ya se hubiera dicho. En su opinión la causa del déficit era el gasto excesivo, pues eran muchas las necesidades del gobierno. Según el ministro, el problema era que el

---

<sup>437</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 691-692

<sup>438</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 719-722.

gobierno contaba con una administración propia de un país 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 a la enorme extensión de territorio como a la falta de pobladores, sobre todo en el norte. Las alcabalas tampoco eran la solución “pues hacen el contrapropósito más horroroso de la ciencia económica, porque atacan todas las reglas de una buena contribución” ya que no eran equitativas y porque desincentivaban 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 y pocos meses caiga en la odiosidad u olvido, si no es que el mismo legislador lo hace nulo con un decreto derogatorio”.<sup>439</sup> Finalmente, Echeverría señalaba que la causa de la desigualdad alcabalatoria mexicana surgía de diversos impuestos establecidos en los estados durante el primer federalismo.

Tanto el ministro como el presidente eran de la idea que la reforma aduanera era prioritaria. A partir de entonces se le dedicaría más tiempo y esfuerzo de los congresistas al arreglo de las aduanas para hacerlas más eficientes reformando desde su funcionamiento hasta los sueldos de los empleados. A pesar de las observaciones y de las críticas que se habían hecho a la política crediticia del gobierno, no cambiaría el derrotero que era claro: renegociar las hipotecas. Tanto Bustamante como Echeverría tenían una presencia bastante importante entre el grupo de acreedores por ser buenos pagadores lo que permitió contratar nuevos créditos amortizados con ingresos aduanales.

Con la ley del 13 de marzo de 1840 el congreso autorizó al gobierno para organizar las aduanas marítimas y de frontera, en particular sobre los empleados y sus sueldos y sobre que no abrirá ni cerrará puertos que ya hubiera.<sup>440</sup> Sin embargo, la idea del gobierno era negociar las hipotecas y consolidar los adeudos para seguir solicitando préstamos sobre las aduanas, cuyas rentas seguían

---

<sup>439</sup> Romero, 1870, p. 189.

<sup>440</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 711-712.

perteneciendo al gobierno central y no a los departamentos donde estaban ubicadas.

El problema era que era que la deuda del gobierno seguía creciendo con más rapidez que los ingresos. El ingreso disponible de las aduanas, los más importantes para el erario, descendió para los años finales del centralismo.<sup>441</sup> A partir de 1841 cada vez más porcentajes de los ingresos aduanales fueron hipotecados y los acreedores se vieron obligados a pelear entre sí por el control de los recursos. A pesar de contar con un operador financiero como Echeverría, el gobierno de Bustamante fue abandonado por un grupo de empresario, principalmente ligados al estanco del tabaco, que no tardarían en aliarse con Santa Anna para recuperar sus privilegios.

Finalmente, podemos decir que a la cabeza de un nuevo esquema de hacienda más centralizado y vertical estaba la figura presidencial. De hecho en todas las repúblicas la toma de decisiones en última instancia sobre asuntos fiscales corresponde al Ejecutivo, pero ¿Por qué esta situación era especial?. En primer lugar, el ejecutivo era un general-presidente, por lo tanto sus intereses tendían más a responder sobre fueros y privilegios castrenses que a los de la sociedad civil; en segundo lugar, como representante que era del fuero militar, también lo era del pacto que se había suscrito a partir del Plan de Cuernavaca; tercero, estaba obligado a respetar ese *status* a reserva de provocar conflictos que desencadenaran una revolución y que podían alterar el pacto constitucional y en cuarto lugar, que respondía a los intereses de la casta militar controlada y liderada por Antonio López de Santa Anna, que no sólo tenía intereses político-militares, sino también económicos, y que en un momento dado, al no convenir a sus intereses las actitudes de algún presidente, podía removerlo. En estas condiciones, las medidas hechas por el presidente eran determinantes para el control de la Hacienda, pero de alguna manera estaban limitadas por los intereses de la casta político-militar y de grandes empresarios dueños del dinero. En el *tour de force* salió perdiendo el ejecutivo, a pesar de que se le otorgaron *facultades*

---

<sup>441</sup> Walker, 1991, pp. 230-232.

*extraordinarias*. Santa Anna podía coaligar las fuerzas que le permitían actuar de acuerdo a sus intereses que eran los de su clase político-militar.

En el Congreso los "hombres de bien" no eran partidarios entusiastas de otorgar dichas facultades al Ejecutivo, pero las urgencias económicas y los problemas políticos que se avecinaban, los impelieron a legislar sobre este asunto que consideraban peligroso para la institucionalidad de la República.

Las medidas impuestas por el gobierno de Bustamante sobre la administración fueron evidentemente amplias y centralizadoras. El esquema vertical de la administración permitiría un mayor control en la recaudación y vigilancia en las cuentas, pero también permitía más intromisión en las rentas de los departamentos, al ser fiscalizadas todo el tiempo y al otorgarle al congreso general facultades para aprobar o desaprobar iniciativas en ese ámbito.

Los intentos de reorganización del principal ingreso del gobierno, las aduanas, significaron todo un reto para la administración de Bustamante. A inicios de su mandato casi la totalidad de los ingresos de las aduanas estaban hipotecados. La reorganización de éstas tendía tanto a evitar las corruptelas y vigilar a los funcionarios y las cuentas que presentaban, pero más que nada, tendían a reestructurar la deuda para dejar libres otros porcentajes de ingresos con los cuales negociar nuevos préstamos.

Un factor externo e inesperado, el bloqueo francés, echaría por tierra la posibilidad de negociar nuevos préstamos hasta 1841, cuando una nueva crisis, esta vez política-militar socavaría los cimientos del gobierno. El conflicto con Francia obligó al gobierno a buscar nuevas formas de créditos, dado que la aduana de Veracruz era la principal garantía para negociar empréstitos. El mayor impacto del bloqueo en las finanzas públicas fue en la interrupción de los recursos con que se pagaba la deuda y no tanto por el lado del bloqueo al paso de mercancías. Al interrumpirse la garantía de la aduana se interrumpieron los créditos que estaban gravados sobre sus ingresos y esto afectó directamente el presupuesto y la imposibilidad para cubrir el gasto.

La nueva estructura fiscal alteró las relaciones de los departamentos con el centro debido a una mayor centralización de las rentas, pero que tendría un

efecto contrario al provocar una distensión en donde los administradores regionales alcanzarían cierta autonomía fiscal, aún más que durante el federalismo. Los intentos por construir una soberanía fiscal y lograr el control de los departamentos rindieron pocos frutos, aún cuando los gobernadores y oficiales de Hacienda dependía directamente del gobierno central, ya que ocurría que los informes, las cuentas y los recursos no llegaban al centro, además la disposición discrecional de fondos por parte de las guarniciones militares y el fortalecimiento de los comandantes militares regionales, provocaban serios conflictos.

La institucionalidad centralista no pudo fortalecerse, incluso la Dirección General de Arbitrios y el Banco Nacional, que veremos en capítulos posteriores, no pudieron mantenerse. El prometido plan general de Hacienda que pretendía una reorganización profunda no se pudo lograr durante la administración por varias razones, entre otras por que era necesario elaborar una serie de mecanismos para allegarse fondos, por lo que sólo llegó a ser una miscelánea fiscal que afectó a las propiedades rústicas y urbanas con exacciones extraordinarias completada con las nuevas hipotecas a las aduanas y nuevos impuestos al comercio y al consumo. Hay que resaltar el hecho que estas medidas fueron producto de las premuras del erario ante los problemas de un estado de guerra casi permanente tanto interno como externo, además que la derogación del paquete fiscal de 1836 a poco más de un año de haber entrado en vigor, significó un craso error porque se dejaron de cobrar estas contribuciones y no se sustituyeron con otras. Aunque poco después se dio marcha atrás, se había creado cierta confusión y una baja en la recaudación como se deja ver en los datos proporcionados por las memorias, aspecto al que nos referiremos posteriormente.

Después de cuatro años parecía ser que las impugnaciones a las bases constitucionales de 1835 tenían un consenso más amplio y que crearían a fines de 1840 un ambiente de reformismo que propondría modificaciones a la carta magna, aunque no se hubiera cumplido el plazo legal para efectuarlas. Los editorialistas de la prensa oficial estaban conscientes que gobernar con una constitución en la que se notaban errores y omisiones no era conveniente para la nación y por eso

era improrrogable efectuar “reformas de una manera legal, pacífica y constitucional”, que previnieran asonadas y pronunciamientos. Anticiparse a las reformas era una urgencia que el gobierno y el congreso no podían soslayar.

Como un aviso a la crisis que se veía venir, a fines de 1840 el general Urrea se sublevó, atacó al presidente en el Palacio Nacional y llamó al exvicepresidente Farías para que gobernara. Las fuerzas federalistas y del gobierno se disputaron la capital por varios días, hasta que los centralistas lograron la supremacía. Bustamante se refugió en San Agustín de las Cuevas, desde donde dirigió la marcha del gobierno y dijo en su discurso: "Sensible es ciertamente que circunstancias tan azarosas hayan impedido la aprobación del presupuesto general de gastos, objeto casi exclusivo de estas sesiones; pero la Nación sabe, que la culpa no es de vosotros...".<sup>442</sup> Al año siguiente, un nuevo pronunciamiento venido de Jalisco y Veracruz acabaría con la administración de Bustamante enarbolando la cancelación de los impuestos al consumo entre otras cosas.

---

<sup>442</sup> *Hacienda*, 1951, pp. 68-69. El general Anastasio Bustamante al clausurarse el segundo periodo de sesiones del Congreso General. 31 de diciembre de 1840.

## VII. BANCO, MONEDAS Y DEUDA

"Una apatía que se dejó ver desde los primeros meses del año de 37 indicó bien claro que le faltaba al Banco la *Fe* y la *Esperanza*, aun haciéndole el favor de suponerle la *caridad*..."

"Un Patriota". *La verdadera ó la falsa opinión pública...*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1841.

Una de las iniciativas más importantes de la administración centralista de Anastasio Bustamante y de los congresistas fue la creación de una institución bancaria de características especiales: el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre. Fue creado el 17 de enero de 1837 específicamente para amortizar la emisión de moneda de cobre que había proliferado debido a una copiosa acuñación y que el gobierno asumió como una deuda pública, que además se incrementaba por la introducción de moneda falsa. Esto hizo que el gobierno tratara de regular las emisiones, frenar el descontrol y crear una normatividad para amortizar el cobre mediante un organismo que asumiera el control estatal en la emisión monetaria y que, además, tendría la posibilidad de generar créditos para el erario. Esta institución fue una creación desde el Estado con participación privada que ayudaría al gobierno en la formulación y ejecución de sus medidas monetarias y crediticias. El banco estaba sujeto a la vigilancia y participación estatal en la formación de sus juntas administrativas, en la toma de decisiones y en las ganancias de los negocios efectuados. Estos aspectos hicieron del Banco Nacional un antecedente de un banco central, aunque sin la facultad de acuñar moneda.<sup>443</sup>

---

<sup>443</sup> En tesis contrarias a la que manejamos, hay algunas obras que rechazan que tan siquiera haya habido banca en México antes de 1864. Emma Aguilar siguiendo a Antonio Manero, sostiene que México "vivió sin bancos, como lo hizo durante la colonia, en los primeros 50 años de vida independiente y su sistema monetario alternaba entre monedas de vellón y plata, con emisiones particulares de billetes, vales monedas de piel, etc. , todos sujetos a falsificaciones constantes. En verdad puede decirse que no hubo bancos en México antes de 1864". p. 64. Aguilar, 1961. *Cfr.* Manero, 1992. Un importante estudio sobre las características de la banca en el siglo XIX en España y América Latina que presentan similitudes y constantes es el de Tedde y Marichal, 1994, vol. 1.

El funcionamiento del banco estaba limitado por las dificultades económicas de la época, en buena parte debidas a la imposibilidad de generar las reformas fiscales necesarias para lograr finanzas sanas y para que tanto la contratación de deuda pública como la política monetaria, no desembocaran en situaciones inflacionarias. El Banco Nacional asumió las dos tareas, pero su función principal era amortizar el excedente de moneda de cobre en circulación, Esta función era complicada debido que la mayoría de la moneda de cobre era falsa y el gobierno tuvo que asumir la depreciación de las cuartillas como deuda pública. Por ello el banco se convirtió también en intermediario de los dueños del dinero con el gobierno y en el proceso, desempeñó el papel de garante de los pagos por distintas vías como la adjudicación de bienes nacionales, de impuestos y de capitales; retención de moneda y cambio de ella; manejo de hipotecas, emisión de bonos y vales de deuda pública. Por esas funciones el Banco devino en coto de negocios de particulares sobre todo por el beneficio que podía reportar la acuñación fraudulenta y la adjudicación a éstos de monopolios estatales como el tabaco, cuya jugosa renta era ambicionada por los prestamistas del gobierno.

Por otra parte, el análisis de la crisis monetaria va más allá de la acuñación o del circulante y permite entender la complejidad de un problema que afectaba toda la estructura económica del régimen centralista. De ahí la importancia de estudiar una institución como el Banco Nacional que permite percibir los vaivenes y fluctuaciones monetarios y de las finanzas públicas del centralismo en su conjunto.

La cuestión inicial que requiere plantearse es por qué se había incrementado el circulante de moneda de cobre y por qué había necesidad de amortizarla como si fuera deuda pública. El gobierno de Bustamante, como todos los gobiernos responsables de emisiones monetarias, tuvo que devaluar la moneda ante la depreciación de su valor real, pero la cuestión se complicó porque la moneda era falsa fabricada en talleres clandestinos por particulares entre los que se encontraban algunos agiotistas.

Otra cuestión importante a dilucidar es por qué al Banco se le otorgaron funciones recaudatorias y de tesorería. Para cumplir sus obligaciones la institución

tuvo que ser dotada de recursos y en esto el gobierno fue claro al otorgarle un carácter fiscal. Esta situación era particularmente importante ya que nos permite observar cómo un gobierno en crisis y sin recursos suficientes, echa mano de sus facultades para crear instituciones que se convierten en operarias financieras y garantizan los empréstitos administrando bienes y nacionales. El Banco, con ese carácter, trataría de ordenar y reglamentar los empréstitos del gobierno, de realizarlos de la manera más conveniente para sus intereses, además de administrarlos y distribuirlos. En este apartado veremos cómo algunos rendimientos de las contribuciones directas irían a parar a manos del Banco y trataremos de explicar esa liga peculiar entre la institución como operadora financiera del gobierno y negociadora de préstamos ante los dueños del dinero en un momento en que el mercado financiero apenas estaba en proceso de formación en el país.

El repaso de los orígenes de la banca en México complementa el cuadro que sobre las finanzas y la administración hemos perfilando, cuando las medidas adoptadas en el paquete fiscal de 1836 no habían dado los rendimientos que se esperaban y no se había podido remontar el déficit fiscal. La importante discusión sobre los problemas de la deuda pública, de las consecuencias financieras de los conflictos militares como la guerra de Texas, del monopolio del tabaco y de la reorganización hacendaria, eran aspectos que afectaban al banco de manera directa.

### *Un banco para una moneda*

La primera tarea del Banco fue amortizar la moneda de cobre, que desde 1835 evidenciaba un notable incremento en el circulante. Ni el gobierno, ni hacienda, ni la casa de moneda sabían bien a bien si era acuñación del gobierno o fraudulenta. Tampoco se conocía, huelga la aclaración, los montos del cobre en circulación alcanzaba una cifra cercana a los ocho millones de pesos.<sup>444</sup>

A instancias de Hacienda y la Tesorería, el Congreso tomó cartas en el asunto y empezó a discutir el tema de la moneda de cobre en julio de 1836

---

<sup>444</sup> Dato de Carlos María de Bustamante que después la prensa oficial y los informes de hacienda coincidieron en esta cifra. Bustamante, 1985, t. VII.

proponiendo diferentes proyectos cuyo objetivo era recoger todo el circulante de cobre que había aumentado considerablemente para principios de 1837. El problema inflacionario y la excesiva circulación de cobre se debieron en gran medida a que la plata era atesorada o sacada del país en pasta sin quintar.<sup>445</sup> La desmonetarización de pesos fuertes en la economía nacional hizo que el cobre se convirtiera en moneda corriente y evitaba el riesgo de que no hubiese numerario disponible para el comercio, sobre todo al menudeo, pero también ayudaba en el pago a la burocracia y para las pensiones de las viudas.

Desde inicios del centralismo la ceca de México acuñaba regularmente cuartillas de cobre para el pago de la burocracia y del ejército. Las cuartillas (como su nombre lo indica) eran la cuarta parte de un real. Cada peso tenía ocho reales, por consiguiente tenía treinta y dos cuartillas. El cuño tan sencillo de las cuartillas permitió su falsificación. Algunos empresarios y agiotistas vieron la posibilidad de incrementar sus ingresos introduciendo cobre y abriendo talleres clandestinos en puntos estratégicos como Tacubaya, intermedio entre la zona de producción de cobres de Michoacán y el principal mercado nacional, la ciudad de México. En esa localidad, entre otras cosas se confiscaron troqueles, metales y piezas a medio terminar además de apresarse a algunos trabajadores a los que se les acusó de “monederos falsos”.<sup>446</sup>

A fines de 1836 el problema había alcanzado niveles graves. El cobre falsificado en el mercado había provocado una sobre oferta y era rechazado por comerciantes y tenderos que cerraron sus negocios. En algunos disturbios en Celaya, Valladolid y Querétaro la población asaltó panaderías y tortillerías, siendo el prelude de lo que ocurriría en la ciudad de México.

Al mismo tiempo los especuladores enviaban a la capital grandes cantidades de moneda de cobre. La ciudad de México se vio inundada de esta moneda entre los meses de enero y marzo lo que ocasionó disturbios populares, asalto a tiendas y cajones de ropa, panaderías y trojes.<sup>447</sup> El problema se agravó

<sup>445</sup> La junta departamental de México propuso en enero de 1838 la prohibición absoluta de exportar oro y plata en pasta. Olavarría y Ferrari, 1976, p. 410.

<sup>446</sup> Véase Torres Medina, 1998.

<sup>447</sup> El problema, que venía de tiempo atrás, se hizo evidente cuando algunos comerciantes se negaron a aceptar moneda de cobre, y por lo mismo, algunos tenderos hicieron lo mismo, los consumidores afectados no tardaron en enviar sus críticas al congreso y pedir que se dejara de hacer esta práctica, cuando la mayoría sólo tenía

cuando el gobierno anunció una inminente devaluación. ¿Qué significaba esto? Que el gobierno tendría que afrontar el pago (como una especie de indemnización) para cubrir la pérdida de los tenedores de moneda. El gobierno optó por generar un proceso de amortización de la moneda similar al que había practicado con los vales, bonos, libranzas y cualquier otro instrumento de deuda pública.

El 12 de julio de 1836 el diputado Villamil presentó un proyecto de amortización y ese día y el 19 el diputado Sánchez de Tagle presentó otros proyectos. Ambos eran diferentes, pero coincidían en la necesidad de amortizar en el plazo de un mes la moneda de cobre con vales de papel emitidos por el gobierno. El Proyecto de Villamil proponía prácticamente una devaluación del 50% del valor nominal de la moneda, lo que implicaba que la moneda debía ser presentada en la casa de moneda por los tenedores para ser resellada con el nuevo valor de un 1/16 cada cuartilla (antes el valor era de 1/8 de real).<sup>448</sup> Por otra parte, la propuesta de Tagle proponía que se imprimieran vales de 100, 25 y 5 pesos para con ellos amortizar la moneda. A cambio de la presentación de la moneda, que se haría lo más pronto posible, se les entregarían vales que además serían aceptados como pago de contribuciones. A fin de cuentas Tagle también proponía que las nuevas acuñaciones de cuartillas tendrían un valor de 1/16.<sup>449</sup>

El 22 de agosto Villamil presentó otro proyecto en el que, debido a la desconfianza que inspiraba al erario nacional, el cambio de cobre sólo debería efectuarse con plata, pero como el país no contaba con ella, la ley autorizaba a contratar un préstamo nacional o extranjero en plata u oro, poniendo como garantía una hipoteca del 5% de todas las fincas urbanas y rústicas de la república.<sup>450</sup> Todos los proyectos pasaron a la comisión respectiva con la intención de elaborar un proyecto de amortización global y menos riesgoso.

---

este tipo de moneda para comprar lo más indispensable, e incluso, para pagar sus contribuciones. Como un caso, tenemos que en la sesión del 26 de mayo de 1836 los congresistas recibieron una representación de los panaderos en la que pedían se derogaran las disposiciones que establecían que una parte de impuestos debía pagarse en plata, por lo que los panaderos solicitaban que se recibieran los enteros en moneda de cobre. *Diario del Gobierno*, 5 de junio de 1836, núm. 402.

<sup>448</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de julio de 1836, núm. 447.

<sup>449</sup> *Proyecto de ley sobre amortización de moneda de cobre, presentado al congreso general en la sesión de 19 de julio de 1836. Diario del Gobierno*, 26 de julio de 1836, núm. 453.

<sup>450</sup> Sordo, 1993, p. 249. Ver *Diario del Gobierno*, 26 de agosto de 1836.

Las discusiones se detuvieron por un tiempo mientras salía a la luz la nueva constitución, aunque había situaciones que se necesitaban arreglar inmediatamente. Por bando del 12 de julio José Gómez de la Cortina, gobernador del Distrito, informaba que el presidente interino y el congreso habían decidido que para pagos en la hacienda pública no se recibiría todo en cobre si se excediese de 50 pesos, mientras no se amortizara la moneda. Se estipulaba que ninguna de las oficinas desecharía piezas con tal de que tuvieran el tamaño y tipo de las normales, o sea que se aceptarían todas independientemente de que fueran falsas, aunque, por otro lado, se decretó la persecución de falsificadores.<sup>451</sup>

Las discusiones sobre la amortización no fueron fáciles pero se logró un consenso cuando la comisión primera de hacienda presentó en la sesión del 14 de enero de 1837 un proyecto de amortización que incluía la creación del Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre,<sup>452</sup> que se encargaría exprofeso de la amortización utilizando algunos fondos públicos, rentas del gobierno y bienes nacionales, que estaban descuidados, así como las temporalidades, las propiedades de exjesuitas, de la Inquisición y monopolios como el del tabaco.<sup>453</sup>

En la misma sesión se acordaron otras medidas como cesar la acuñación de cobres, otorgarle al Banco los rendimientos de ese año de las contribuciones directas, la moneda recolectada, los intereses en el cambio de la moneda y parte de las rentas de las minas del Fresnillo. Se decidió darle más tiempo a la instalación del Banco, para luego avisarle al público que acudiera a cambiar su moneda de cobre por plata. También se estableció que el Banco tendría una junta compuesta por personas de diferentes estratos sociales y que las rentas del tabaco servirían para iniciar el capital bancario.<sup>454</sup>

<sup>451</sup> Véase Torres Medina, 1998 y para casos concretos: *Diario del Gobierno*, 14 de julio de 1836, núm. 441.

<sup>452</sup> Sobre el Banco hay varios artículos que lo han tocado como el de Bátiz, en Ciro Cardoso, 1984; Ludlow y Marichal, 1986 y Covarrubias, 1998.

<sup>453</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de enero de 1837, núm. 631. Los bienes que poseía la nación, incluso los que pertenecían a los antiguos estados de la federación, eran los de las temporalidades jesuitas y parte de los que provenían de los religiosos laicos exclaustros, aunque de acuerdo a la orden de la soberana junta gubernativa del 18 de diciembre de 1821 se mandaron entregar a los ayuntamientos. También estaban incluidos los adquiridos en diferentes épocas por compra, donación o saldo de créditos, los que pertenecían a la Santa Inquisición, los terrenos realengos y los tintales de Tabasco y aún se consideraban bienes nacionales los fondos piadosos de las Californias por hallarse administrados por el gobierno, aunque no pertenecían al erario. Véase *Memoria*, 1838.

<sup>454</sup> El 15 de abril el gobierno decretaría las bases para el restablecimiento del estanco del tabaco que disponía la ley del 17 de enero de 1837, después que se había liberado el cultivo, manufactura y comercio por ley del

La incertidumbre del público crecía a pesar de que el gobierno había mandado pegar carteles avisando que el Congreso daría una ley que garantizara la pérdida de los tenedores de moneda de cobre.<sup>455</sup> En lo general el proyecto había sido aprobado por 56 votos contra 8 y la mayoría de los artículos habían sido votados con amplia diferencia. El 17 de enero se terminaron de votar el resto de los artículos sobre la expedición de cédulas y vales, sobre la potestad que tenía el banco para negociar préstamos en el extranjero hasta por cuatro millones de pesos y sobre su facultad de recibir moneda de cobre al cambio por plata, por moneda de cobre nueva o por papeles.<sup>456</sup> En esa sesión se discutió la credibilidad del Banco para amortizar el cobre bajo la influencia de un gobierno siempre urgido de fondos que podía distraer sus objetivos. El diputado Bustamante manifestó que estando el gobierno tan necesitado, echaría mano de sus fondos, alegando que ni de "hombre flaco, ni de caballo loco se debe de fiar".<sup>457</sup>

Para el día siguiente, a las 11 de la noche los representantes ya tenían la ley completa. Ese día, en sesión secreta, se había dado el parte militar sobre los disturbios y hechos violentos ocurridos en Querétaro a causa de la moneda de cobre y se estaba al tanto del alza de precios que ocurría en la capital. Al día siguiente se publicaron las *Bases del Banco* que en su primer artículo disponía que cesaría toda la acuñación de moneda que no fuera de oro y plata en todas las casas de moneda de la República y para amortizar la moneda circulante se adjudicarían como activos del Banco:

- Todos los bienes raíces de propiedad nacional.
- Todos los créditos activos vencidos hasta junio de 1836.
- Los productos de las rentas del tabaco.
- Los rendimientos de todo ese año de las contribuciones rurales, urbanas y de patentes de los Departamentos de México (exceptuando a la capital), Puebla, Guanajuato, Michoacán y Jalisco.

---

25 de mayo de 1833. En ese momento se pedía que "la restitución del estanco se verifique de una manera gradual, prudente y combinada con nuestras actuales instituciones". Quienes quedaban encargados del estanco era la junta directiva del Banco Nacional. Véase Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 361-363. Para un estudio reciente sobre la administración del tabaco y el Banco Nacional, véase Covarrubias, 1998.

<sup>455</sup> Bustamante, 1836-1842, f. 20.

<sup>456</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de enero de 1837, núm. 634.

<sup>457</sup> *El Cosmopolita*, 18 de enero de 1837, núm. 115.

- La nueva moneda que sustituyera a la actual.
- El monto de las penas a los “monederos falsos” y el interés sobre el cambio de la moneda actual por plata.
- Los productos de las minas del Fresnillo y otros arbitrios que le parecieran convenientes.

En el artículo cuarto se especificaba que el Banco podía administrar sus fondos independientemente del Gobierno, pero bajo el reglamento respectivo. En el artículo quinto se decía que el Banco no podía emitir más cédulas de amortización de cobre que las necesarias y las de crédito por los capitales que tuviera considerándose que el abono de intereses sería hasta del 18% anual.<sup>458</sup>

En esencia, el nuevo Banco seguiría lo acordado en los proyectos de amortizaciones en lo referente a recoger, fundir y resellar la moneda de cobre amortizando las cantidades que entraran y dándole el valor de un 1/16 de real a cada cuartilla. En otras funciones el Banco estaba autorizado a conseguir préstamos en el extranjero hasta por cuatro millones de “pesos fuertes”. Se aclaraba que ninguna persona o autoridad podría distraer los fondos del Banco para otra cosa que no fueran las establecidas. Sin embargo, el Banco, como lo veremos más adelante, contrató deuda con particulares nacionales y no con extranjeros, además que los recursos no se fueron íntegramente al pago de la amortización de cobre, sino al pago del gasto corriente del gobierno.<sup>459</sup>

El 20 de enero de 1837 el gobierno publicó el reglamento para el establecimiento del Banco con algunas prevenciones orgánicas sobre los individuos que conformarían la junta que debería estar compuesta por personas de diferente ocupación. El establecimiento de esta junta solucionaba dos problemas a la vez: uno, resolver la situación económica del país al amortizar la moneda débil de cobre; y otro, construir una alianza con los diversos sectores productivos del país. La junta se conformó con un presidente que sería nombrado por el Congreso Nacional cargo que recayó en Pedro José Echeverría.<sup>460</sup> Del

<sup>458</sup> *Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de Amortización*. Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 260-261 y Arrillaga, 1836-1842, t. 3, pp. 7-11

<sup>459</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 261.

<sup>460</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de enero de 1837, núm. 634. Heredero del Consulado de Veracruz y miembro del Tribunal de Comercio, Pedro José Echeverría era además jalapeño y miembro del poderoso e influyente grupo

grupo comerciante se eligió a José Fernández de Célis. Los eclesiásticos por medio del Cabildo Metropolitano nombraron a Manuel Posadas. Del grupo de los "labradores" (léase terratenientes) se eligió a Cortina Chávez cuyas propiedades ascendían a por lo menos cien mil pesos, según lo establecía el reglamento y, finalmente, se eligió a un minero con una fortuna de por lo menos en cien mil pesos. El cargo recayó en Francisco Fagoaga, que también sería el vicepresidente.<sup>461</sup> En esta designación era evidente que se pretendía la participación de los sectores económicamente fuertes para que estuvieran involucrados en este negocio, que era una dádiva que el Gobierno otorgaba para congraciarse con ellos. A pesar de que los miembros de la junta eran propietarios y solventes, recibirían una comisión del 1% de todo lo que amortizaran, bien en moneda o en cédulas de crédito.<sup>462</sup>

El 7 de febrero de 1837 Pedro José Echeverría hizo del conocimiento al ministerio de Hacienda que había sido formada la junta directiva del Banco. En el reglamento se especificaba que ningún miembro de la Junta podía renunciar antes de la instalación del Banco y se sujetaba al presidente de la Junta a que si quería renunciar lo tenía que hacer ante la Cámara de Diputados.<sup>463</sup>

Conviene precisar que si bien la institución funcionaría con capitales provenientes de bienes nacionales, su composición directiva estaba en manos de particulares. En realidad no era un banco de carácter netamente estatal, sino una institución con participación privada. De ahí que el negocio no haya resultado tan redituable para el Gobierno, pues los empresarios inmiscuidos en los negocios buscaban su beneficio personal.

---

comercial Viuda de Echeverría e Hijos. Este empresario sería ministro de Hacienda y estaba vinculado de varias maneras a los dueños del dinero.

<sup>461</sup> AGN, r. *Casa de Moneda*, Vol. 55, exp. 74, f. 208; Arrilaga, 1836-1842, p. 61. Covarrubias dice que el primer vicepresidente del Banco fue Lucas Alamán, cita a *El Cosmopolita*, 17 de marzo de 1837.

<sup>462</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 261; *El Cosmopolita*, 4 de febrero de 1837, núm. 3 y *Diario del Gobierno*, 23 de enero de 1837, núm. 643. En el reglamento se apuntaba que los particulares que desearan ser vocales de la Junta Directiva, tendrían que otorgar al Banco un capital de quinientos mil pesos, y los que otorgasen un millón, tendrían derecho a ejercer voto doble. *Circular del Ministerio de Hacienda*, México, [s/e], 20 de enero de 1837. En estas prácticas de tipo notabiliar no se alejaban mucho de lo que la Constitución establecía para cargos de elección. El sentido censitario que se imponía a las clases no propietarias, determinaba el sentido de la participación política.

<sup>463</sup> *Circular del Ministerio de Hacienda*, México, 20 de enero de 1837, en *El Cosmopolita*, 25 de enero de 1837, núm. 117.

En el artículo 18 del Reglamento del Banco Nacional se especificaba que además de los bienes nacionales el Banco podía echar mano del monopolio del tabaco que pertenecía al Gobierno. Éste daba manga ancha para que el Banco hiciera uso de esos recursos e incluso la institución podía disfrutar de privilegios fiscales en sus negociaciones. Además se autorizó a la Junta para encargarse de la administración del ramo del tabaco en los departamentos y de la inspección de sus rentas que estaría a cargo de la Administración General de Contribuciones Directas para que se cobraran sus contribuciones y se entregaran los rendimientos a la institución.<sup>464</sup>

El 18 de enero en una Circular el Ministro del Interior les pedía a los gobernadores de los departamentos que se conservara la paz pública y que no se alterase bajo pretexto alguno. Además los exhortaba a que cumplieran la ley del establecimiento del Banco Nacional. Se tenía la certeza de que la ley del 17 de enero debía:

poner término á todos los males y temores que aflijan á los pueblos de algunos departamentos en que la abundancia y falsificación de moneda de cobre había hecho disminuir su valor legal y alterado considerablemente el de los víveres y efectos de primera necesidad. Han cesado por tanto, no sólo los motivos sino hasta los pretextos que por la circulación del cobre se han querido hacer valer con exageración, para suscitar desconfianza y a infundir alarmas y perturbar el orden y la paz pública hasta comprometer á los ciudadanos más infelices á actos de revolución y de pillaje que en vez de aliviar sus padecimientos sólo sirven para arruinar de una vez toda clase de fortunas, el comercio, la agricultura y hasta la existencia de las poblaciones...<sup>465</sup>

El editorial retrataba el ambiente muy inestable que no tardaría en agravarse y no era para menos, pues se estaba gestando un proceso de inflación y escasez en productos básicos en el comercio al menudeo.

Los “cosmopolitas” ni tardos ni perezosos comenzaron a criticar los puntos del reglamento de creación del Banco. En una larga disertación denunciaban los errores en los que había incurrido el Gobierno en remediar los daños causados por la moneda de cobre y criticaban la forma en que se elegirían por “clases” los

<sup>464</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 261-265. Un aspecto importante que rescata Covarrubias es el carácter fiscal del banco en torno al negocio del tabaco y la pugna política administrativa que tuvo como telón de fondo la creación de esta institución entre quienes propugnaban por una administración directa del monopolio del tabaco por parte del gobierno y quiénes defendían el arrendamiento del mismo a los particulares. Véase Covarrubias, 1998, p. 81.

<sup>465</sup> Arrillaga, 1836-1842, pp. 11-12.

representantes del Banco. Los editorialistas ponían el dedo en la llaga al hablar de las propiedades nacionales enajenadas y puntualmente criticaron cada uno de los aspectos que se consideraron para generar recursos para la institución. El periódico fue enfático al sostener que ni siquiera se tenía idea sobre los bienes nacionales adjudicados ni a cuánto ascendía su valor.<sup>466</sup>

La enajenación de la renta del tabaco era fundamental para generar recursos para el Banco. La medida era impopular y fue recibida con disgusto por los cosecheros y trabajadores artesanales de cigarros que vivían de eso.<sup>467</sup> La prensa oficial opinaba que el arrendamiento del tabaco a particulares era necesario y preferible ya que éstos se encargarían de evitar que se cometieran fraudes, contrabando y tropelías que el gobierno no podía evitar por no tener recursos ni personal suficiente, además que le reportaría un ahorro considerable.<sup>468</sup>

El 9 de mayo de 1837 se anunció el remate en pública subasta de las rentas del tabaco de los departamentos de Oaxaca, Veracruz, Puebla y México bajo las siguientes condiciones:

- 1) El arrendamiento sería por cinco años y expiraría el 1º de mayo de 1842.
- 2) Los empresarios tenían la obligación financiar al gobierno mancomunadamente de acuerdo a la junta.
- 3) El arrendamiento se tenía que pagar en la ciudad de México del modo y en los términos que se conviniera.<sup>469</sup>

Los empresarios beneficiados fueron Benito Maqua, los conocidos agiotistas españoles Cayetano y Francisco Rubio, el panameño Felipe Neri del Barrio y Cosme Garay. Junto con Manuel Escandón, al que se le había adjudicado la renta del tabaco de Michoacán por veinte mil doscientos pesos en moneda de

---

<sup>466</sup> *El Cosmopolita*, 21 de enero de 1837, núm. 116.

<sup>467</sup> Olavarría y Ferrari asienta que el disgusto llegó a tomar tan serias proporciones, que el consejo de ministros, temiendo una asonada, pensó suspender los efectos del decreto lo que no llegó a verificar por la imposibilidad en que se vio para devolver a la empresa contratista del estanco las cantidades que le habían adelantado para otros gastos públicos. Esta es una aseveración difícil de determinar, pues para enero de 1838 no se tienen datos sobre adelantos de la "Empresa de los Seis Departamentos" como era conocida. Resulta poco creíble que el gobierno quisiese suspender el negocio del tabaco por presiones sociales. Es más factible creer que el gobierno tenía un gran interés en obtener una participación del porcentaje que le tocaba en la enajenación de las rentas y en los adelantos que le dieron los agiotistas. Olavarría y Ferrari, 1976, t. IV, p. 410.

<sup>468</sup> *Diario del Gobierno*, 14 de mayo, núm. 745.

<sup>469</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de mayo, núm. 740.

plata, formaron la "Empresa de los Seis Departamentos".<sup>470</sup> Los Rubio, principalmente Cayetano era uno de los principales interesados en que las rentas pasasen a manos de particulares, pues era un activo cultivador de tabaco, además de activo falsificador de moneda de cobre. Esta unión de empresarios se reorganizó en 1839 como Empresa del Tabaco extendiendo sus actividades a todo el país. El conflicto entre empresarios y cosecheros del tabaco en el seno de la institución, enturbió sus funciones, incluso, los cosecheros de Veracruz, que tenían nexos con Santa Anna, habían promovido una especie de levantamiento cantonal a comienzos de 1838 por las concesiones que se habían dado a los empresarios en noviembre de 1837. Aunque los enfrentamientos fueron resentidos por el gobierno de Bustamante y se llegó a considerar una posible marcha atrás, el gobierno ya estaba demasiado comprometido con los empresarios por las anticipaciones que le habían hecho.<sup>471</sup>

En cuanto a las contribuciones directas se había decidido que sus rendimientos en cinco departamentos en todo un año se destinarían al Banco de Amortización. Los cosmopolitas alegaban que el *Diario del Gobierno* debería publicar la suma de esas contribuciones pues no se sabía a cuánto ascendían. En julio de 1837 se publicó la *Memoria* correspondiente al 13° año fiscal en la que asentaban que los productos de estas contribuciones reportaron un poco más de medio millón de pesos.

También se acordó que los prestamistas que dieran sus capitales al Banco, podrían exigir una hipoteca sobre los bienes de la institución. En este caso -reflexionaban los de la oposición- esos capitales no aumentarían en nada el fondo del banco. Las críticas a la ley de erección del Banco iban en aumento y los "cosmopolitas" pensaban que en lo único en que se había sentido el efecto de la ley era en confirmar el descrédito del Gobierno y sentencioso concluía que:

El mal que produce el cobre continuará: la escasez del gobierno se aumentará, puesto que para el Banco se le han quitado recursos que antes han estado a su disposición; y al final el resultado vendrá a ser contribuciones por andar en banqueta, por llevar sombrero, por concurrir a un baile, por beber agua y por abrir los ojos.<sup>472</sup>

<sup>470</sup> *Diario del Gobierno*, 6 de julio de 1837, núm. 798.

<sup>471</sup> Covarrubias, 1998, p. 83.

<sup>472</sup> *El Cosmopolita*, 21 de enero de 1837, núm. 116.

No obstante las críticas, el instrumento que serviría para desaparecer el cobre falso y sanear las finanzas, inició sus funciones a través del Ministerio de Hacienda, que mandó pedir se diera información del estado de los bienes nacionales y el 13 de febrero ordenó que se remitieran a la Junta Directiva del Banco los cortes de caja y demás información sobre los créditos activos hasta el 30 de junio de 1836.<sup>473</sup> Resultó que el líquido que se había registrado en dos años ascendía a trescientos mil pesos. Lo mismo le solicitó a la Casa de Moneda y resultó que en dos años no se había acuñado ni un millón de pesos, pues apenas llegaba a la suma de 600 mil pesos en plata y oro. Esto hizo exclamar a Bustamante: "¡Tal es el estado miserable a que ha llegado la Casa más opulenta de moneda que habían visto los caudales!"<sup>474</sup>

Aunque la producción de plata descendió notablemente y el oro casi no se acuñaba después de la independencia, hubo un repunte en el periodo estudiado. El problema no era la escasez de plata, sino la escasez de plata amonedada en circulación. El problema inflacionario y la excesiva circulación de cobre se debieron en gran medida a que la plata era atesorada o sacada del país, contrabandeaba en pasta sin quintar. Ante esto, el gobierno de Bustamante decretaría la prohibición absoluta de exportar plata y oro en pasta.<sup>475</sup> La desmonetarización de la economía nacional entonces hizo que el cobre se convirtiera en moneda corriente que evitaba el riesgo de que no hubiese circulante disponible para el comercio sobre todo al menudeo y procurara el pago a la burocracia y del ejército.

Algunos departamentos como Chihuahua, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas desatendieron las disposiciones y no habían enviado la información de sus caudales. Los gobernadores desobedecieron los puntos de la ley en donde se les exigía que pusieran a la disposición del Banco los bienes, ramos y empleados que se le habían asignado.<sup>476</sup> Fue por eso que el 3 de marzo el ministro de Hacienda pidió que los funcionarios públicos de los departamentos auxiliasen al

---

<sup>473</sup> Arrillaga, 1836-1842, p. 61.

<sup>474</sup> Bustamante, 1836-1842, f. 152.

<sup>475</sup> Olavarría y Ferrari, 1976, p. 410.

<sup>476</sup> Arrillaga, 1836-1842, Tomo VIII, México, 1840, pp. 67 y 167-169.

Banco para poner a su disposición los bienes, especialmente los de temporalidades de ex-jesuitas y de la extinta Inquisición,<sup>477</sup> y los fondos que le estaban asignados además de los réditos vencidos hasta junio de 1836 correspondientes a capitales impuestos sobre el ramo de peajes.<sup>478</sup> Desde el 27 de febrero de 1837 el ministro de hacienda había solicitado al director general de rentas toda la información disponible sobre los créditos, los capitales, fincas y demás bienes y derechos que existían pertenecientes a las temporalidades, así como la situación de los capitales de los peajes.<sup>479</sup>

De los recursos recaudados durante el año fiscal 1836-1837 el Banco tan sólo recibió los ingresos que se muestran en el cuadro 7.1.

**CUADRO 7.1**

De la renta del tabaco de Zacatecas.....	30.000 pesos
<i>Ibidem</i> de Durango.....	20.000 "
De temporalidades de jesuitas.....	500 "
Moneda de cobre recibida para cambiarla por plata.....	4.200 "
Mientras que los gastos fueron en el orden de::	
Sueldos de empleados.....	1.281 "
Gastos por compra de utensilios.....	686 "
Gastos menores.....	72 "
Moneda de plata pagada a cambio de la de cobre.....	3.832 "
<b>PRODUCTO LIQUIDO.....</b>	<b>56.735 "</b>

—  
FUENTE: *Memoria...*, 1838.

El ministro Gorostiza informó que con estos rendimientos durante los seis primeros meses de funcionamiento del Banco se pudo amortizarse una “buena” cantidad de moneda de cobre, lo que es de dudarse teniendo en cuenta el monto del

<sup>477</sup> Arrillaga, 1836-1842, pp. 137 y 331; Dublán y Lozano, 1876, t. p. 376. De hecho el Gobierno ya había considerado esas temporalidades para su venta en 1822. José Ignacio Espinosa, el que fue ministro de justicia durante el gobierno de Bustamante (1830-1832) se opuso a su enajenación y Carlos María de Bustamante pidió que se reestableciera la Compañía para evitar que esos bienes se perdieran. Ninguna de las dos propuestas fueron validadas y menos aún en las condiciones de 1837. Liceaga, 1985, pp. 536-538.

<sup>478</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.376

<sup>479</sup> *Diario del Gobierno*, 3 de marzo de 1837, núm. 673.

circulante.<sup>480</sup> Como se puede apreciar, de las temporalidades ex-jesuitas recibió muy poco,<sup>481</sup> aunque por otras vías se tuvieron mejores ingresos. Por ejemplo, por la enajenación de las minas del Fresnillo ingresaron al Banco Nacional 1.282.020 pesos. De todas maneras estos escasos recursos poco podían hacer para amortizar la moneda de cobre en circulación que se calculaba en 8 millones de pesos.

En un claro sentido de oposición, el 20 de noviembre de 1837 la junta departamental de Guanajuato envió a la de Zacatecas una copia del dictamen sobre la iniciativa del gobierno de aumento a los impuestos y reducción de sueldos pidiendo se les devolvieran los bienes que fueron consignados al Banco Nacional por ley del 17 de enero de 1837. La junta de Zacatecas se adhirió al dictamen porque no le alcanzaba su gasto y porque los bienes confiscados no se habían utilizado todavía en la amortización de cobre, por lo cual demandaban la derogación de esa ley. El gobierno obviamente hizo caso omiso a la propuesta de estos departamentos y siguió con su plan.<sup>482</sup>

En *El Cosmopolita* se escribió que el remedio que proponía el Banco sólo serviría a unos cuantos monederos falsos de grandes polendas que comprarían las fincas nacionales con cobre de su cuño clandestino.<sup>483</sup> En su editorial del 25 de febrero, clamaba por una mayor atención del Congreso a los asuntos del cobre:

---

<sup>480</sup> Pradeau, 1957, p. 375.

<sup>481</sup> Véase. *Memoria...1838* y *Diario del Gobierno*, 24 de septiembre de 1838, núm. 1243. Resulta extraño que de estos bienes se haya recibido tan poco. Según había calculado el doctor. Mora los fondos de la Inquisición llegaban a 1.500.000 y el fondo de temporalidades llegaba a 3.513,000, aunque el informe intitulado *Un estado exacto y circunstanciado de todas las fincas y créditos* que se elaboró en 1823 anotaba que la Inquisición tenía fondos por 1.055.433, las fincas rústicas y urbanas de los jesuitas valían 536.675 (que reportaban una renta anual de 8.281 el 3.5% de su valor), el valor total de los bienes de temporalidades (sólo bienes raíces) reportaba 1.090.979, pero de esa cantidad se debían 565.431 por concepto de obras pías y su renta anual apenas era de 41.646. Lo mal administrados que estaba estos fondos era a todas luces evidente. Sin embargo, bien administrados podían haber favorecido a un gobierno en franca bancarrota. El Banco sólo se limitó a pedir lo que le tocaba y no le importó para nada su manejo. Véase Bazant, 1971, pp. 15-20.

<sup>482</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de diciembre de 1837, núm. 955.

<sup>483</sup> *El Cosmopolita*, 9 de febrero de 1837, núm. 4. El gobierno decía que la reducción del valor de la moneda hacía que la falsificación fuera menos rentable para los monederos falsos, pero esto no era cierto, pues los falsificadores pensaban en beneficiarse por la acuñación clandestina al obtener ganancias por medio de la amortización que el Gobierno proponía. Los cosmopolitas argumentaron que de hecho había cesado el objeto principal del Banco y que la Junta debería de llevar sus fondos a otros objetivos de utilidad pública como era el saneamiento del crédito público. Lo que se necesitaba era dinero fresco para el erario. Por su parte, los agiotistas ya habían pasado a otra etapa y estaban preparándose para echarse sobre las rentas del tabaco y redondear el negocio.

El Banco de Amortización es cero: todos experimentamos la baja del cobre [...] en vez de aumentar el crédito de esa moneda, se ha disminuido de día en día. Los males se han hecho gravísimos, y lo cierto es que a ello permanecen insensibles los llamados padres de la patria, que en vez de acudir a males de tanta gravedad, se encierran días enteros a forjar proyectos contra el general Santa Anna.<sup>484</sup>

El 8 de marzo de 1837 se decretó en el congreso que la moneda de cobre se devaluaría. El gobierno y los congresistas no estaban muy de acuerdo con la medida por que la consideraban peligrosa, aunque estaba contemplada en los proyectos de amortización. El decreto de marras establecía que: “Desde el día de la publicación de esta ley en cada lugar, correrá la moneda de cobre en el valor a que la tiene reducida el público, valiendo cada cuartilla un octavo de real”. Se estableció que nadie se podía negar a aceptar la moneda incluyendo la falsa, siempre y cuando tuviese el tamaño y la forma correspondiente a las acuñadas por la casa de moneda.<sup>485</sup>

A pesar de que se sancionaría a los que no cumplieran con la ley, hubo numerosos negocios, sobre todo panaderías y tortillerías que se negaron a recibir la moneda y cerraron sus negocios. La reacción popular fue en extremo violenta. En la ciudad de México, durante varios días hubo motines y asaltos a negocios, principalmente de extranjeros.

Con el fin de acuñar moneda de plata y contraponerla en el circulante a la de cobre, la junta directiva del Banco destinó para este fin una suma para la compra de plata pasta y en vajilla. Se insertaron anuncios en el periódico para que los particulares le vendieran al gobierno sus piezas con la condición de que estuviesen quintadas. También se avisó que el Banco ponía a la venta las haciendas san Antonio Mapula, san Marcos y Nuestra Señora de Guadalupe en el Departamento de Chihuahua que fueron valuadas en 6.187 pesos, 16.975 pesos y 4.200 pesos respectivamente.<sup>486</sup>

---

<sup>484</sup> *El Cosmopolita*, 25 de febrero de 1837, núm. 9.

<sup>485</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 302.

<sup>486</sup> *Diario del Gobierno*, 1º de noviembre de 1837, núms. 916. Durante varios números aparecieron anuncios en los que se ofertaban varias propiedades que se le habían adjudicado al Banco.

### *El gobierno busca su crédito*

Paralelo a la amortización, el Banco tuvo que asumir otras funciones como la negociación de empréstitos. Hay dos aspectos importantes que conviene destacar para explicarnos los mecanismos de financiamiento del Estado a partir de esta institución, primero, cómo se intentó negociar deuda y cubrir los créditos por intermediación del banco para resarcir el “descrédito del crédito”, como se decía en la época y segundo, habremos de destacar las funciones recaudadoras del banco y su eventual transformación en una tesorería.

Parecía que el Banco no era una monedita de oro. Los arreglos a los que el Gobierno pensaba llegar con los particulares no tenían contento a nadie, salvo a los beneficiados. Así las cosas, la resolución de los problemas financieros, en sus aspectos monetarios y deuda pública estaban supeditadas a las urgencias de un gobierno cada vez más endeudado y que no terminaba de reorganizar la hacienda pública. El diputado Bustamante anotó en su *Diario* que el presupuesto del ejército era de 17 millones de pesos anuales y que se necesitaban 20 para cubrir los gastos. Mediante una reflexión sencilla opinaba que era necesario que se entrara en una paz continua que permitiera licenciar a más de la mitad del ejército. Con respecto a la administración de Anastasio Bustamante dijo que si continuaba como iba "al concluirse los ocho años tendremos un gravamen de ocho millones más anuales, que importan 24 millones y contratados préstamos para suplirlos con los agiotistas que convierten en pesetas los pesos duros, el aumento de la deuda y sacrificios para sufrir la necesidad más espantosa".<sup>487</sup>

A principios de 1838 se volvió a retomar las discusiones sobre la deuda pública, que –a decir de la prensa oficial- había quedado pendiente por las continuas agitaciones en el país, por la poca reflexión sobre el crédito y por las constantes vicisitudes en las que se había visto la Hacienda. Los editorialistas de

---

<sup>487</sup> Bustamante, 2003, 20 de julio de 1837. El Gobierno en vez de reducir el ejército, incrementaba la leva y desatendía un ejército hambriento y mal vestido en las áridas planicies texanas. Para mantener a seis mil hombres, se necesitaban 300 mil pesos al mes. Como hemos visto el gobierno tenía destinado para el pago del ejército a fines de 1836, los ingresos de las aduanas marítimas de Santa Anna de Tamaulipas y Matamoros, diversos ingresos de la de Veracruz, los préstamos forzosos, los impuestos sobre propiedades rurales y urbanas de San Luis Potosí, Coahuila y Texas, Nuevo León y Tamaulipas. Urbina, 1976, p. 219.

la prensa oficial afirmaban que no sabían los términos en que se hallaba la iniciativa sobre la clasificación de la deuda interior y el establecimiento del crédito público para su amortización. Por esa razón pedían que, si ya se tenía un banco de amortización, se presentara al congreso cuanto antes un proyecto para arreglar el problema de la deuda.<sup>488</sup>

El gobierno de Bustamante sabía que para lograr nuevos créditos tenía que arreglar la deuda, incluyendo la que venía desde la época colonial. La administración se adjudicó la responsabilidad de pagar esos adeudos y tratar de cumplir satisfactoriamente con los pagos, pero las tasas que se establecieron para lograr los créditos fueron muy altas con el fin de hacer más atractivos los instrumentos de deuda, que siempre se manejaron en el corto plazo y se pagaban al vencimiento. De hecho durante el primer medio siglo que siguió a la independencia, las tasas de interés en el caso de créditos gubernamentales fluctuaban de forma drástica, entre 30 y 200%.<sup>489</sup> Este hecho, era en buena medida el efecto de las inestables políticas de deuda del gobierno federal, que obstaculizaban el desarrollo efectivo de un mercado de capital de corto y mediano plazo e impedían el surgimiento de un mercado de obligaciones públicas y privadas de largo plazo. Lo verdaderamente atractivo para los inversores eran las garantías que ofrecía el gobierno para negociar los préstamos: propiedades, garitas, aduanas, minas y demás bienes nacionales, incluida la muy ambicionada renta del tabaco.

Durante varios años de endeudamiento de los gobiernos independientes, aunado a los débitos de la época colonial, la deuda pública se fue engrosando. En 1837, según Mora, se debían 82 millones de pesos aparte de la deuda contraída en Londres. Durante los años del centralismo, los montos de la deuda exterior ascendía a 50 millones de pesos.<sup>490</sup> En 1848 el cálculo de la deuda anterior a la independencia ascendía a 39.5 millones, incluidos los réditos vencidos, y la posterior a 1821, era de casi 48 millones; por lo tanto, la deuda interior total ascendía a 87.5 millones de pesos.<sup>491</sup>

---

<sup>488</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de febrero de 1838, núm. 1031.

<sup>489</sup> Marichal, 2001, pp. 55-56.

<sup>490</sup> Bazant, 1995, p. 93.

<sup>491</sup> Bazant, 1995, p. 93, basado en Romero, 1870.

Durante la primera administración de Bustamante (1830-1832), se había logrado una capitalización de los intereses de los adeudos y una cobertura regular de las obligaciones entregando la sexta parte del producto de las dos aduanas más importantes del país. Esto tuvo un efecto benéfico para las finanzas, pero al estallar la revolución contra el gobierno, se volvió a desquiciar el crédito y se tuvieron que suspender los pagos, por lo que no se emitieron nuevos bonos para la capitalización de los intereses.<sup>492</sup>

Durante la segunda presidencia de Bustamante, se continuaría con la práctica hipotecar los productos de las aduanas en anticipaciones para el pago de los créditos, pero se evitaría caer en la suspensión de pagos y se procuraría emitir oportunamente series de bonos. La administración de Bustamante se enfrentaba a dos problemas fundamentalmente: la estabilización del problema monetario a corto plazo y la creación de un mercado doméstico para títulos públicos. El Banco Nacional se haría cargo de resolver ambos problemas. Como hemos visto, ya había intentos por solucionar el primero de ellos. Para el segundo aspecto, la institución intentaría convertirse en un verdadero banco de crédito público que regulara las tasas y generara un mercado de valores respaldado con bienes nacionales con el propósito de cubrir el déficit del gobierno.

De antemano el Banco estaba autorizado para negociar préstamos "hasta por cuatro millones de pesos fuertes sobre sus fondos, procurando en ellos la mayor ventaja posible". Posteriormente, se le fueron aumentando los montos solicitados. El Ejecutivo tenía la prerrogativa de contratar préstamos y otorgó al Banco "la facultad de contraer deudas sobre el crédito nacional".<sup>493</sup> A fines de 1837 el Banco asumió las funciones de operador financiero formalmente. En octubre de ese año se le solicitó que negociara un préstamo con particulares que no pasara de 8 millones de pesos a un interés que no excediera del 6% con la finalidad de cubrir el déficit del erario.<sup>494</sup> Mientras se autorizaba el trámite, en enero del 1838, el ministerio de hacienda presentó una iniciativa para que se le autorizara al gobierno un préstamo de hasta 5 millones con un interés entre el 1 y

<sup>492</sup> Bazant, 1995, pp. 59-60.

<sup>493</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de febrero de 1837, núm. 634. *Circular del Ministerio de Hacienda*, México, [S/E], 20 de enero de 1837.

<sup>494</sup> *Diario del Gobierno*, 16 de octubre de 1837, núm. 900.

3%.<sup>495</sup> El 27 de enero de 1838 el Congreso autorizó al Banco a contratar el préstamo sobre sus fondos, pero no de 8 millones, sino por 6. El dinero se debería poner inmediatamente a disposición del gobierno. Las  $\frac{3}{4}$  partes se destinarían para "los gastos de Tejas, el sostenimiento de la integridad territorial y la defensa de las costas y fronteras de la República". Una cuarta parte se destinaría a otros gastos del gobierno en los ramos de administración que "sean más importantes para la seguridad de la nación". Para cubrir este préstamo, el gobierno autorizó aumentar los fondos del Banco con una parte de los productos líquidos de las aduanas marítimas. La institución podría usar la hipoteca que estaba ofrecida por la autoridad eclesiástica y comunidades religiosas, además quedaría autorizada para enajenar en almoneda pública los bienes raíces que se le habían asignado.

496

El 26 de febrero el congreso avisó al ministro de hacienda Gorostiza que se le había autorizado a pedir al Banco Nacional "suplan las cantidades que les pida" de los fondos disponibles que tenga "de una manera que lo haga aún más benéfico a los intereses públicos...".<sup>497</sup> Por este motivo, se le autorizó para formar un fondo de rescate de acuerdo a lo establecido en la ley del 6 de julio de 1836.<sup>498</sup>

El ministro de hacienda dio la orden para que inmediatamente fueran cubiertos los créditos hechos al gobierno y pidió igualmente una noticia exacta de todos los créditos que se habían amortizado desde 1834. "Estos arreglos –decía el editorial- y la constancia de economizar gastos, harán encontrar al gobierno las fuentes del crédito, pero necesita de cumplir con sus obligaciones y dedicarse a formar un plan general de arreglo de hacienda y no sólo verse en la triste necesidad de decretar arbitrios que le sirvan únicamente para salir del día con la funesta perspectiva de encontrarse lo mismo o peor al siguiente".<sup>499</sup> Esta certera opinión incidía en el problema de la planeación y de que era necesario el arreglo de la hacienda y del crédito público. Gorostiza exaltó el fervor patrio de los ciudadanos para que cooperaran con el préstamo solicitado y que se le diera toda

<sup>495</sup> *Diario del Gobierno*, 25 de enero de 1838, núm. 1001.

<sup>496</sup> Dublán y Lozano, 1876, vol. III, p. 459 y *Diario del Gobierno*, 8 de febrero de 1838, núm. 1015.

<sup>497</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de marzo de 1838, núm. 1039.

<sup>498</sup> *Diario del Gobierno*, 11 de abril de 1838, núm. 1077.

<sup>499</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de febrero de 1838, núm. 1034.

la publicidad posible “estimulando el patriotismo nacional para que las personas acomodadas tomen parte en esa empresa, que sin perjuicio de sus intereses es de la mayor importancia para el gobierno....[y] a quienes no podrá ocultarse que concurriendo ahora pronta y eficazmente al mencionado préstamo, se evitarán tal vez de hacer otros sacrificios en lo sucesivo”.<sup>500</sup> Por un lado, se exaltaba el patriotismo, pero por el otro, se amenazaba veladamente con solicitar más préstamos en el futuro.

A pesar de que ya se había autorizado el préstamo, fue hasta el 19 de abril de 1838 que se expidió la ley.<sup>501</sup> La tardanza se debió a que el Congreso tenía muchos asuntos que desahogar, entre otros, la modificación de los contratos sobre rentas hipotecadas. El decreto del 6 de mayo de 1837 hizo posible que el gobierno tomar prestadas las cantidades que necesitara para cubrir los gastos del erario pagando un interés hasta el 12%.<sup>502</sup> El 20 de mayo el gobierno instituyó otro fondo similar del 17% con un capital principal de 2 millones y medio de pesos. Para crearlo el gobierno creó nuevos instrumentos de deuda cuyo precio de venta avalados por el fondo incrementaron su valor hasta un 80% de su valor nominal. Cuando el gobierno redimió esos fondos al vencimiento, los tenedores se hicieron más ricos a expensas de la hacienda pública. Al mismo tiempo, los empresarios obligaron a Hacienda a hacerles más concesiones como el empeño de las minas del Fresnillo y permisos para exportar plata en barra, el monopolio del tabaco y demás bienes.<sup>503</sup> Para la opinión pública esto fue un verdadero despojo de bienes pertenecientes a los antiguos estados.

De los bienes eclesiásticos ni hablar, eran intocables y cualquier iniciativa del Gobierno para echarle mano hubiera sido rechazada por el Congreso y hubiera provocado otra crisis política. Sólo se podía disponer de los bienes nacionalizados y solicitarle al clero su cooperación voluntaria. El 8 de junio de 1837 se presentó el proyecto en que se accedía a la solicitud del gobierno de hipotecar por 750 mil

<sup>500</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de marzo de 1838, núm. 1055.

<sup>501</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 482.

<sup>502</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de mayo de 1837, núm. 750

<sup>503</sup> Tenenbaum, 1998, p. 68. *El Cosmopolita* argumentó que la bancarrota de la explotación de las minas del Fresnillo se debió a que se habían adjudicado a particulares y culpaba de su escaso rendimiento al cambio de régimen federalista ya que había progresado más cuando estaban bajo la dependencia del gobierno de Zacatecas. *Diario del Gobierno*, 13 de septiembre de 1838, núm. 1230.

pesos los bienes de las corporaciones que estuvieran sujetas a la jurisdicción del ordinario diocesano.<sup>504</sup> Sin embargo, el dictamen, firmado por los canónigos Monteagudo, Posada y Osoreo, no fue bien recibido por la opinión pública y no se llevó cabo. Al fin de cuentas, con la enajenación de algunas fincas que pertenecían al clero, se favoreció a los agiotistas, por lo que el diputado Bustamante comentó: "el gobierno en sus pretensiones se llevó un chasco. Creíase ya dueño de una inmensa masa de riqueza, habiéndose echado cuentas alegres como la lechera de la fábula; pero se las disiparon bien pronto los agiotistas".<sup>505</sup>

El clero estaba dispuesto a colaborar con un régimen que le había respetado sus fueros y privilegios y el Congreso no puso ningún obstáculo para permitir que el Banco contratara un nuevo préstamo de 500 mil pesos con el "venerable clero secular y regular de ambos sexos del arzobispado", con la condición de que se aceptaran 16 libranzas de 10 mil pesos cada una, pagaderas en marzo. El Banco otorgó para amortizar el préstamo los productos de la Casa de Moneda de México; lo que se recaudara en el Departamento de México por concepto del 3% del derecho sobre el oro y la plata y los productos de las salinas del Peñón Blanco. En caso de que se respetasen las hipotecas, el Banco recibiría 50 mil pesos que tenía ofrecidos por la junta eclesiástica; 160 mil por las libranzas y 290 mil restantes para juntar los 500 mil.<sup>506</sup> El negocio se llevó a cabo con dinero de contado, sin admisión de papel alguno, ya que así lo acordaron los caritativos curas y casi todos los fondos del banco quedaron hipotecadas por este préstamo.<sup>507</sup> El préstamo tuvo algunas dilaciones. Faltaban por cubrir 290 mil pesos del préstamo prometido que el ministro de hacienda insistía en negociar, pero el Congreso a instancias de la primera comisión de hacienda no consideró pertinente que se discutiera ya que el primero todavía no establecía las bases sobre las que se debería contratar el préstamo.<sup>508</sup>

<sup>504</sup> Bustamante, 1985, vol.7, p. 18.

<sup>505</sup> Bustamante, 1985, vol.7, p. 18.

<sup>506</sup> Dublán y Lozano, 1876, vol. III, pp. 600-601

<sup>507</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 600-601 y *Diario del Gobierno*, 22 de febrero de 1839, núm. 1394.

<sup>508</sup> *Diario del Gobierno*, 16 de junio de 1839, núm. 1508.

Independientemente de este negocio, algunos miembros del clero respondieron a las urgencias del gobierno con préstamos voluntarios. El Cabildo Eclesiástico de Guadalajara ofreció 30 mil pesos. El presidente Bustamante por medio de Gorostiza les dio “las más expresivas gracias por su patriótico préstamo”.<sup>509</sup> Hay que aclarar que estos préstamos no eran constantes y como eran voluntarios, estaban supeditados a lo que determinaran los eclesiásticos. Por ejemplo, ante la solicitud del Banco de un préstamo, el Obispo de Monterrey contestó que no podía disponer “ni aún de una pequeña cantidad, en razón de estar el ramo de diezmos reducido a nulidad...”, pero –agregaba– que quería dar muestra de que los males de la patria le afectaban y pondría en manos del agente del Banco 25 pesos mensuales en calidad de donativo, “mientras la nación tenga necesidad de mantener la guerra que injustamente nos ha declarado la Francia...”.<sup>510</sup> Estos ejemplos nos permiten apreciar cómo se condicionaban las relaciones del Estado y la Iglesia en el periodo centralista en las que es necesario profundizar.

La administración de Bustamante contaba con otros recursos para respaldar los empréstitos: las rentas de las aduanas marítimas y fronterizas, que constituyeron la tabla de salvación del gobierno. El diputado Bustamante opinaba que la única salida que tenía el gobierno era entrar en negociaciones con el sector comerciante para empeñarles las rentas de las aduanas, aunque fueran “unas verdaderas sanguijuelas de la república, y convierten en pesetas los pesos duros”.<sup>511</sup> El presidente afirmaba que los empresarios le hacían “un gran favor” al prestarle dinero a pesar de las críticas que afirmaban que con el empeño de las rentas se empobrecía la Hacienda.

Desde inicios del centralismo el gobierno se había visto obligado a negociar bajo nuevas condiciones. El 20 de enero de 1836 Hacienda había creado un fondo del 15% de sus ingresos de las aduanas para pagar “todas las órdenes emitidas por el gobierno sobre empréstitos, sobre contratos y las derivadas de los vales de amortización”. Al principio, el ministerio esperaba darles a los agiotistas 15% en

<sup>509</sup> *Diario del Gobierno*, 21 de mayo de 1838, núm. 1117.

<sup>510</sup> *Diario del Gobierno*, 31 de mayo de 1838, núm. 1127.

<sup>511</sup> Bustamante, 1985, vol. 7, p. 12

efectivo y el resto en vales, pero el 15 de septiembre de 1836 ya habían prometido el reembolso con 85% en efectivo y el 15% en vales, condiciones mucho más favorables para los comerciantes como nunca habían recibido.<sup>512</sup>

La creación del fondo del 15%, reabasteció el mercado de dinero y la actividad del empréstito se incrementó durante los años de crisis de 1836 y 1838, aunque los “arreglos” a las aduanas no terminarían ahí. En la sesión del 5 de agosto de 1839 se comenzó a discutir el dictamen sobre la iniciativa del gobierno del arreglo de los préstamos y contratos celebrados sobre los derechos de aduanas marítimas sobre los fondos del 12, 15 y 17% de las aduanas marítimas. Se aprobó en lo general por 33 votos contra 3, pero ya en la discusión particular de los artículos se desató una extensa lista de observaciones. El diputado Berruecos afirmó que tales montos “son tan sospechosos de ilegalidad como perjudiciales al erario...”. Otros diputados argumentaron que serían perniciosos para los comerciantes. El dictamen se aprobó por 30 contra 6 con mínima discusión, lo mismo que los capítulos restantes.<sup>513</sup>

El 18 de septiembre se decretó que con los fondos de este nuevo 15% se liquidaría el total del importe de los vales de alcance. Bustamante a través de su ministro de hacienda, Javier Echeverría, pensaba acabar con la deuda de los tenedores de vales de alcance, pero al mismo tiempo se mandó el 12 de octubre de 1839 que se fijara un 10% de derechos de importación para el pago de los acreedores. Resultó que con este 10% se tenía ya hipotecado el 50% de las rentas de las aduanas marítimas, es decir, que para tapar un hoyo se hacía otro.<sup>514</sup> En opinión de los editorialistas de la prensa oficial, la situación era muy comprometida con casi todos los productos de las rentas hipotecados en el sector que más pingües recursos producía. “En fin –decían los críticos- apenas se podía decir que había hacienda, este elemento tan necesario del que depende la *salud o la desdicha de los pueblos, el buen o el mal écsito de las empresas, la ruina o el poder de las naciones*”.<sup>515</sup>

---

<sup>512</sup> Tenenbaum, 1998, p. 67.

<sup>513</sup> *Diario del Gobierno*, 12 de septiembre de 1839, núm. 1597.

<sup>514</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de septiembre de 1839, núm. 1605.

<sup>515</sup> *Diario del Gobierno*, 22 de septiembre de 1839, núm. 1607.

La administración Bustamante y los representantes sabían de la importancia del crédito público. Aunque el ministro sostenía que era “el ramo más oscuro y el más abandonado de cuantos debieran ocupar la atención del legislador y del gobierno, y que necesariamente permanecerá en ese estado mientras no se reduzca a un sistema, comenzando por establecer una oficina dedicada exclusivamente a valorar la deuda nacional...”.<sup>516</sup> La idea era contar con otras fuentes del crédito y no sólo con las tradicionales como la Iglesia. El papel que jugaba el Banco respondía a esta necesidad y era fundamental para la sanear las finanzas.

La prensa oficial también estaba de acuerdo en la importancia del crédito público. Citando a Canga Argüelles, decían que con el crédito, bien manejado, se podían hacer negocios de gran magnitud y con “los ensayos hechos por nuestro banco nacional de amortización, dan una lisonjera esperanza de que destinados sus fondos y otros que fácilmente podrían crearse para la amortización del crédito público, se podrá aproximar la época de la organización de nuestro erario..”.<sup>517</sup> Aunque el gobierno parecía que hacía poco caso a lo que demandaban los teóricos y los recursos se destinaban únicamente al gasto corriente, principalmente militar.

El 22 de junio de 1838 el presidente de la república informó que el banco negociaría con la hipoteca de sus propios fondos y por cuenta del gobierno una anticipación hasta de quinientos mil pesos sobre los productos del arbitrio extraordinario de cuatro millones establecido en el decreto de 8 de junio y en los términos que le parecieran más equitativos.<sup>518</sup> El motivo de la solicitud era, como se sabía, el pago de la milicia. La estructura fuertemente militarizada del gobierno, hacía que la prioridad del gasto público fuera el pago del ejército.

Desde mediados de 1838 el conflicto con Francia y el bloqueo de las aduanas de Veracruz y Tampico impactaron fuertemente las rentas presionando para que la administración se decidiera a otorgarle al Banco Nacional la capacidad absoluta de operar financieramente. El ministro de Hacienda compartía la idea del

---

<sup>516</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de septiembre a 10 de octubre de 1838, núms. 1228 a 1259.

<sup>517</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de octubre de 1838, núm. 1259.

<sup>518</sup> *Diario del Gobierno*, 2 de julio de 1838, núm. 1159.

gobierno de que el banco había logrado grandes avances en la amortización de la moneda de cobre y estimaba que se podía decir que había cumplido su objetivo “y conociendo esa verdad, la junta directiva ha obrado con detenimiento al hacer la amortización, con la mira también de poder convertir sus fondos a otros objetos de pública utilidad”. El ministro decía que el gobierno trabajaba en un proyecto con el fin de dar al banco una nueva organización para aplicar sus fondos al arreglo, movimiento y gradual amortización del crédito público.<sup>519</sup>

. Después de que se rompieron las negociaciones con el enviado francés y sus buques bloquearon el puerto, el gobierno autorizó al banco a emitir certificados de crédito durante un periodo de dos meses por un total de 200.000 pesos en acciones de 1000 pesos en efectivo o en billetes durante dos meses con la finalidad de cubrir el arbitrio extraordinario decretado el 8 de junio de 1838 para proveer recursos para la guerra con Francia. Se acordó también que el Banco sería la *Tesorería General de Arbitrios* y con tal carácter recibiría los productos líquidos de cada departamento provenientes de las administraciones principales respectivas, dándoles la distribución que el supremo gobierno determinara. Al efectuar esta actividad podía expedir recibos de las cantidades erogadas por los particulares.<sup>520</sup>

El 24 de septiembre de 1838 el presidente de la junta del banco, Basilio José Arrillaga informó que el ministro de hacienda le había hecho una “invitación” para que socios capitalistas auxiliaran al gobierno con las “cantidades mayores posibles” para sus urgencias. Para fomentar la ayuda al gobierno, a junta de la institución indicó que los particulares que ingresaran a la tesorería del banco lo que les correspondiera por arbitrio extraordinario, obtendrían una rebaja del 9%, en vez del 6% establecido en el decreto del 23 de agosto de 1838. A la par que trataban de hacer más efectiva la exacción, la junta exaltaba el patriotismo de los contribuyentes.<sup>521</sup>

---

<sup>519</sup> *Diario del Gobierno*, 9 de septiembre de 1838, núm. 1228.

<sup>520</sup> Tenenbaum, 1998, p. 61; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 512-516.

<sup>521</sup> *Diario del Gobierno*, 25 de septiembre de 1838, núm. 1246. Por cuestión de exposición, el decreto del 23 de agosto de 1838 será analizado en el capítulo siguiente por ser parte de la miscelánea fiscal planteada por el gobierno de Bustamante.

Cuando se aprobaron esos préstamos el incremento de la deuda pública fue impactante, de forma contraria a las intenciones del gobierno. En el cuadro 7.2 se aprecia el valor de los préstamos.

**CUADRO 7.2  
VALOR DE LOS EMPRESTITOS**

	Préstamo del 5%	Préstamo del 6%
Importa la deuda	15 978 750	23 631 750
Con interés	2 596 546	4 608 191
	18.575.296	28.239.941
Dividendos del Año próximo	798.935	1.417.905
Totales	19.374.231.	29.659.846
	Total	49.032.078

\_\_\_\_\_ FUENTE: *Diario del Gobierno*, 9 de septiembre a 10 de octubre de 1838, núms. 1228 a 1259.

La deuda para 1839 se calculaba en casi cincuenta millones de pesos y aún así resultaba insuficiente para cubrir los gastos del gobierno. La necesidad de más recursos no se cubrió con el decreto de nuevos arbitrios extraordinarios. El Banco tuvo que echar mano de la venta de las temporalidades con el fin de negociar el préstamo de seis millones de pesos que la ley del 27 de enero de 1838 le había otorgado. La ley del 22 de noviembre le autorizó a enajenar las salinas del Peñón Blanco y el edificio de la ex- inquisición en la ciudad de México, además de la hacienda de la Compañía (de Jesús) en el Departamento de México, a quienes “generosamente” quisieran auxiliar al gobierno. Las tres propiedades se rematarían públicamente, pero no estando el gobierno en facultades para hacerlo, se resolvió que de las tres fincas se hiciera una hipoteca adjudicable a los prestamistas que habían ingresado los recursos por medio del Banco Nacional.<sup>522</sup> Todavía en diciembre de 1838 el presidente informó a la nación que el congreso le

<sup>522</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de noviembre de 1838, núm. 1307.

había autorizado a vender las salinas, salitreras y tequesquites de la playa de Zacualco y Sayula del departamento de Jalisco, así como los cobres que existieran en la casa de moneda de México.<sup>523</sup>

Muchas de las propiedades adjudicadas a la institución habían sido puestas en venta, así como el ganado y demás bienes. Algunas garitas, propiedad del Banco, fueron puestas en almoneda pública, como la de Barrientos que fue rematada en 2.740 pesos o como la garita de Huichila, cuya venta se anunció desde mayo de 1840 en 299 pesos, pero que, desafortunadamente, había llegado septiembre y aún no tenía comprador.<sup>524</sup>

Cuando Santa Anna asumió la presidencia interina, uno de sus principales objetivos fue la negociación de los créditos para mantener el dispendioso estado militar. El 10 de enero de 1839 Hacienda autorizó al Banco para recaudar el impuesto personal decretado el 10 de diciembre del año anterior.<sup>525</sup> La institución, con plenas funciones recaudatorias, dispondría que sus agentes y subagentes en diferentes puntos de la República, intervinieran en la recaudación del arbitrio extraordinario de cuatro millones de pesos y la capitación, ambos decretados el 8 de junio y el 10 de diciembre de 1838, respectivamente.<sup>526</sup>

El 12 de marzo de 1839 el presidente interino informó que el congreso había decretado que se podría negociar un nuevo empréstito sobre las rentas públicas hasta por cuatrocientos mil pesos y en esa tónica se desataría un escándalo que impactó negativamente los proyectos financieros del Estado.<sup>527</sup> El ministro Lombardo solicitó el contrato de una deuda a la que ya nos hemos referido por £130.000 que finalmente el congreso y el Supremo Poder Conservador desconocieron. Lo interesante del asunto es que se había abierto de

<sup>523</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de diciembre de 1838, núm. 1328.

<sup>524</sup> *Diario del Gobierno*, 29 de marzo de 1840, núm. 1795; 5 de mayo de 1840, núm. 1830 y 6 de septiembre de 1840, núm. 1940. Aparte de los ingresos aleatorios provenientes de las aduanas marítimas y de los bienes nacionales, el 18 de febrero de 1839 se le asignaron al Banco el 2% de los derechos sobre introducción de moneda en los puertos, los alcances de cuentas que deduzcan la contaduría mayor y la oficina de rezagos y liquidaciones de cuentas. Si estos no fueran suficientes, se le darían también la cuarta parte del préstamo decretado el 27 de enero de 1838 que se destinaría a los gastos de administración. Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 591-592.

<sup>525</sup> Tenenbaum, 1998, p. 61.

<sup>526</sup> *Diario del Gobierno*, 26 de enero de 1839, núm. 1367. Por tal motivo, el Ejecutivo determinó que esos agentes serían considerados como personal de Hacienda.

<sup>527</sup> *Diario del Gobierno*, 19 de marzo de 1839, núm. 1416. Para detalles de las negociaciones de Santa Anna con los agiotistas véase Walker, 1991, pp. 227 y ss.

nuevo el mercado de la bolsa de Londres para colocar bonos mexicanos y el gobierno estaba arreglando un convenio con los tenedores. Cuando regresó el general Bustamante para asumir la presidencia el 31 de julio, el Poder Conservador declaró la nulidad del préstamo y negó la facultad al gobierno para emitir bonos y para hipotecar productos de aduanas marítimas sin el acuerdo del consejo.<sup>528</sup> El presidente interino Santa Anna vio bloqueadas sus expectativas de conseguir dinero fresco y de paso, la relación entre los dos generales se dañó irreversiblemente.

El congreso también se manifestó en contra y en su dictamen demostró la ilegalidad del gobierno interino para efectuar por sí mismo tales préstamos, ya que los decretos del 27 de enero y del 19 de abril de 1838 sólo lo autorizaban a pedir préstamos internos, señalando para su pago los bienes de temporalidades, los fondos del banco y otras hipotecas. Se argumentó que ni el mismo congreso tenía facultades para mandar que se emitieran nuevos bonos para el préstamo inglés. El dictamen concluyó diciendo que confiaba en la cordura del senado para aprobar este dictamen y llamar a la responsabilidad al ministro de hacienda, ya que “mientras la palabra *responsabilidad* no exista sino en los libros, y los funcionarios no tengan más freno que su conciencia, la nación continuará sufriendo los mismos males que hasta aquí”.<sup>529</sup>

Después de más de dos años de actividades la junta del Banco tuvo que admitir que no podía cumplir con todas las obligaciones que había contraído, debido a que tuvo que atender, además de la crisis monetaria, las necesidades del gobierno, la integridad del territorio y la conservación de la independencia. Toda vez que algunos fondos no se habían recibido como el del 3% de la aduana de Veracruz debido al bloqueo francés. La disposición de abonar al banco el 15% de las aduanas de la capital, según ley del 15 de mayo de 1838, también había sido letra muerta. Se aclaró que el préstamo solicitado por el gobierno de 500 mil pesos, que si se realizó, se tuvo que amortizar con los primeros productos del arbitrio extraordinario, por lo que el banco se había quedado insoluto. En diciembre

---

<sup>528</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 624 y 645, y *Suplemento al Diario del Gobierno*, 31 de julio de 1839, núm. 1554. Poco después, el 29 de julio Santa Anna, ya encumbrado por las *Bases Orgánicas* en 1843, autorizó una emisión de bonos por 200 mil libras. Véase Bazant, 1995, p. 69.

<sup>529</sup> *Diario del Gobierno*, 1º de agosto de 1839, núm. 1555.

de 1838 el gobierno había recibido 50 mil pesos de la empresa del tabaco que debía cubrir el Banco en enero de 1839. La deuda se tenía que cubrir con cincuenta libranzas garantizadas con los productos de la capitación, cuyos rendimientos no habían llegado. Tampoco habían ingresado a sus arcas los ingresos del 3% de las platas que se le consignó el decreto del 16 de febrero de 1839 y también pesaba sobre los fondos del banco el préstamo de los 210 mil pesos que se había celebrado con el clero, sin que se hubiera hecho efectivo el ingreso. La junta del Banco sostenía que debido a estos problemas, se había tenido poca eficacia en el logro de sus objetivos.<sup>530</sup>

A pesar de estas quejas, el gobierno tuvo autorización para firmar nuevos préstamos, en esta ocasión contra los ingresos de contribuciones directas. En la sesión del 26 de agosto se dio lectura al dictamen que establecía en su artículo 1° que la junta directiva del banco nacional contrataría, con aprobación del gobierno, un préstamo hasta por 2 millones de pesos con el menor gravamen posible, para lo cual se empeñarían los productos de la capitación y el arbitrio de 2 y 3 al millar que se seguía cobrando.<sup>531</sup> Casi un mes después, en la sesión del 27 de septiembre la primera comisión de hacienda dio la primera lectura al dictamen.<sup>532</sup>

Al mismo tiempo se había autorizado al gobierno contratar un nuevo préstamo, ahora por 800 mil pesos contra lo que quedaba de las rentas de tabaco, para pagar el segundo vencimiento de 200 mil pesos de la indemnización de los franceses como parte del convenio que puso fin al conflicto “pastelero”.<sup>533</sup> En la sesión sobre este préstamo y el que se había solicitado anteriormente de dos millones, se discutió si eran lo mismo. El diputado Morales dijo que el préstamo quedaba reducido por ahora a 800 mil pesos, que era lo que la renta del tabaco generaba anualmente. Por otra parte, se argumentó que si se daban los fondos del banco para los préstamos ya no quedaría nada para el objetivo fundamental de amortizar la moneda de cobre. Berruecos refutó la afirmación y dijo que el

---

<sup>530</sup> *Diario del Gobierno*, 2 de agosto de 1839, núm. 1556.

<sup>531</sup> *Diario del Gobierno*, 30 de agosto de 1839, núm. 1584.

<sup>532</sup> *Diario del Gobierno*, 10 de octubre de 1839, núm. 1625.

<sup>533</sup> Sesión del 28 de septiembre de 1839. *Diario del Gobierno*, 30 de noviembre de 1839, núm. 1676; Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 662; Tenenbaum, 1998, p. 61.

préstamo no se había reducido, sino que el de los dos millones de había desechado.

Todos estos préstamos habían sido insuficientes y el gobierno echó mano de las rentas que todavía le quedaban de las aduanas. El 13 de enero de 1840 el congreso decretó la autorización al gobierno para negociar hasta un millón de pesos en anticipaciones de derechos de aduana con las condiciones de que el gobierno sólo comprometería la parte de los derechos que quedara libre y no podría admitir más que un 20% en papel y 80% en efectivo.<sup>534</sup>

En sesión del 8 de febrero de 1841, Miguel Barreiro, vicepresidente de la Junta del Banco de Avío propuso a la Cámara que este banco de fusionara con el Banco Nacional para formar una nueva institución que se llamaría Banco de Crédito Público, el cual no se consagraría tan sólo al fomento de la industria, sino que, como lo indicaba su nombre, a administrar la deuda pública.<sup>535</sup> Aunque la idea fue desechada y apenas se le prestó atención, lo cierto era que el Banco Nacional había asumido esas funciones descuidando el objetivo para el que había sido formado. La institución había tenido un desempeño modesto en el manejo de la deuda. Según la *Memoria* de 1844 sólo habían ingresado a la Tesorería, hasta septiembre de 1841, 3.915.872 pesos por préstamos manejados por el banco.

Las posibilidades de que la administración resolviera los problemas y remontara el déficit eran escasas. De hecho, no se pudieron solucionar y no se cumplieron por la creciente inestabilidad de las tasas de interés y por la carencia de instituciones crediticias. La falta de una legislación comercial y financiera y la inexistencia de una bolsa de valores, fueron otros factores que impidieron el saneamiento de las finanzas públicas.<sup>536</sup> Finalmente, el Banco Nacional no pudo negociar los préstamos porque no le llegaron los recursos suficientes.

Resultaba evidente que los recursos del Banco se estaban yendo hacía amortizar los préstamos y no para amortizar la moneda de cobre, el otro negocio

---

<sup>534</sup> *Diario del Gobierno*, 17 de enero de 1840, núm. 1723. Estas nuevas negociaciones fueron posibles porque el gobierno había cumplido sus obligaciones cubriendo algunos créditos como el fondo del 15%. Era “buen pagador”. Véase Walker, 1991, p. 221 y ss.

<sup>535</sup> Bátiz, p. 70. La referencia la toma de *El Diario del Gobierno*, 20 de noviembre de 1841 citado por Potash, p. 173.

<sup>536</sup> Marichal, 2001, p. 56.

del que parecía cada vez más lejos su solución, ya que el problema se estaba agravando y el cobre se estaba recibiendo con un interés del 6%. Esto explica en gran medida porqué el intento de amortización del cobre no se logró en el periodo de 1836-1841. A pesar de que el gobierno argumentaba que ya se había amortizado gran parte del cobre, los fondos del Banco eran utilizados para responder al endeudamiento y facilitar el crédito.

A fines de 1840 se retomó el hilo de las discusiones sobre la amortización de los cobres que estaba muy lejos de ser solucionada. Los miembros de la honorable Junta del Banco estaban conscientes que el cobre causaba daños a comerciantes y agricultores, pues eran sus productos los que se vendían por este tipo de moneda cuyo valor se alteraba por la falsificación. Asimismo, decían que la burocracia y el ejército eran víctimas de la depreciación de la moneda de cobre como si fuera un despojo.<sup>537</sup> La Junta de Banco se hacía la misma pregunta que los particulares sobre sí había valido la pena haber reducido la moneda a la mitad de su valor, entregando la otra mitad en plata a los tenedores, porque en realidad no se estaba resolviendo el problema.

Durante el último año de la administración de Bustamante el Banco había tenido un desempeño modesto en la recolección del cobre. En marzo y abril de 1841 continuaban las larguísimas discusiones en las cámaras sobre la amortización cuya solución no se veía para cuando. En el seno del Congreso se formaron dos bloques que mantenían ideas opuestas con respecto a la amortización. Diputados como Rodríguez de San Miguel, que había sido secretario del Banco y Chico Sein, estaban a favor de que el cobre fuera amortizado enajenando las rentas del tabaco a particulares. Otros diputados como Morales y Bustamante mantenían una postura férreamente opuesta a que tan siquiera se

---

<sup>537</sup> Según los informes del Banco, la cantidad de cobre que se había acuñado era de cuatro millones, pero esta cifra no era tan exacta, pues sabemos que las casas de moneda de México, San Luis Potosí, Chihuahua, Jalisco y Durango acuñaron 4.949.927 pesos, que quedaron reducidos por la ley del 8 de marzo de 1837 a 2.474.963 pesos. Se decía que Guanajuato había acuñado 2.750 pesos que amortizó en 1831 y que no se contaron, lo mismo lo producido en Zacatecas, que fueron 107.949 pesos, pero que como eran en latón y la gente las aceptaba, no hubo necesidad de amortizarlas. A esto hay que agregar que no se tenían datos de lo acuñado por las casas clandestinas que se estimaba en otro tanto. Hay que considerar que los cuatro millones de circulante de los que habla la Junta, eran la mitad del cobre ya reducido. Aunque el valor de las monedas se haya reducido, las piezas seguían siendo las mismas, cerca de ocho millones, cifra muy cercana a la que daba el diputado Bustamante.

considerase como una solución viable la enajenación del estanco del tabaco. Las ideas eran diversas y los proyectos se analizaron con detenimiento. El grupo a favor de otorgar la concesión del tabaco manifestaba que la solución al problema no admitía demoras, pero el grupo contrario opinaba que las cosas no deberían hacerse con premura pues podría ser gravoso para el país. En la sesión del 15 de marzo, Morales manifestó que había 2 ½ millones de pesos de cobre, más 900 de falsa, y 4 millones de créditos que debían amortizarse, lo que hacía una suma de 7.900.000 pesos, que eran más de lo que el gobierno consideraba que había de cobre circulante. El proyecto que autorizaba a enajenar las rentas del tabaco se aprobó en lo general por 23 votos contra 11.<sup>538</sup>

En la sesión del 16 de marzo se leyeron otras propuestas de algunos empresarios como Murphy<sup>539</sup> y Lasquetty<sup>540</sup> que hicieron suyas los diputados Ibañez, Arroyo, Cházari, Moreda y Trigueros. Estas propuestas se tomaron en cuenta y posteriormente se discutieron los puntos del proyecto, los cuales fueron aprobados no con mucha diferencia en lo general, pero al final fueron desechados. El ala del Congreso que favorecía a los de la empresa del tabaco iba ganando terreno. Otros comerciantes librecambistas, como Mackintosh quedaron fuera del juego.<sup>541</sup>

En la sesión del 29 de marzo Rodríguez de San Miguel, cuyas ideas eran muy influyentes entre los diputados, comentó que no se había presentado en la Cámara negocio que no se hubiera meditado y discutido tanto como el de la amortización y volvió a insistir en que era urgente la solución del problema, pues la

---

<sup>538</sup> *El Diario del Gobierno*. 23 de abril de 1841, núm. 2165.

<sup>539</sup> Los sustentantes de esta propuesta, entre los que se encontraban Antonio Garay, Ignacio Loperena y Lorenzo Carrera ofrecían entregar en corto plazo un millón en cobre y amortizar el resto en partidas de cincuenta mil pesos mensuales, hipotecándoseles los productos del 8 y 15% de aduanas, la renta del tabaco y los derechos de exportación y circulación de moneda, pagándoseles con todo eso una cantidad al doble de la amortizada. *Diario del Gobierno*. 27 de mayo de 1841, núm. 2198.

<sup>540</sup> Esta propuesta, que en realidad eran dos, hechas por Manuel Lasquetty fueron elaboradas por el agiotista Mackintosh. La primera de ellas consistía en hacerse cargo de la distribución de bonos del 15% entre los tenedores de moneda de cobre. La segunda se reducía a recoger y entregar al Banco un millón de pesos en cobre y cambiar tres millones de la misma por pagarés de dicha casa amortizables en el plazo de cinco años, otorgándoseles privilegio exclusivo para la emisión de dichos pagarés y expidiéndoseles decreto para que nadie estuviese obligado a recibir no más de 100 pesos en cobre. *Diario del Gobierno*. 27 de mayo de 1841, núm. 2198.

<sup>541</sup> *El Diario del Gobierno*, 26 de abril de 1841, núm. 2168.

paralización del comercio era palpable. En su opinión era más recomendable la propuesta de los empresarios del tabaco a la que calificó de un negocio claro.<sup>542</sup>

Atendiendo a la opinión de Rodríguez de San Miguel, la mayoría de los diputados pensaron que la única salida para amortizar el cobre era hacer negocio con los empresarios del tabaco. El proyecto establecía que la amortización del cobre se realizaría en 18 meses, se acuñarían 500 mil pesos en moneda nueva de cobre y se prohibía sacar plata del país. Los contratistas deberían entregar de entrada 100 mil pesos en cobre y 400 mil en plata sin interés alguno. El punto fue aprobado sin gran dificultad por 22 votos contra 8.<sup>543</sup> A cambio de esto, los contratistas tendrían manga ancha, "libre, franca y general" para la administración del estanco, que estaría supervisada por un representante del Banco y para su regocijo se prohibía la importación de tabaco extranjero.<sup>544</sup>

En un editorial los cosmopolitas afirmaron que el Gobierno había caído en el descrédito y que con el ministerio en funciones no sería posible realizar la amortización tal proyecto, pues había sido mucho el tiempo en que el Banco había sido distraído de su objetivo y los capitales no se habían invertido en dicha amortización.<sup>545</sup>

Las impugnaciones a los negocios que estaba haciendo el Gobierno con los contratistas a través de la sanción del proyecto de amortización se hicieron evidentes cuando el administrador y el contador de la aduana de México presentaron un análisis del proyecto y una crítica "con sello de la imparcialidad" como mexicanos interesados en el negocio. Argumentaron que la compañía del tabaco que se había formado por agiotistas, era leonina y que se les daba demasiado poder, lo que era contrario a la Tercera Ley Constitucional. Los funcionarios no estaban muy conformes con el adelanto que el Gobierno solicitaba a los contratistas de 500 mil pesos para la guerra con Texas, pues esa cantidad –

---

<sup>542</sup> *El Diario del Gobierno*, 27 de mayo de 1841, núm. 2198.

<sup>543</sup> *El Diario del Gobierno*, 29 de abril de 1841, núm. 2171. Sesión del 18 de marzo.

<sup>544</sup> *El Cosmopolita*, 17 de marzo de 1841, núm. 22.

<sup>545</sup> *El Cosmopolita*, 17 de marzo de 1841, núm. 22.

decían- apenas alcanzaría "para los primeros aprestos de la guerra y ya después nada".<sup>546</sup>

Los empresarios argumentaron que el negocio era favorable para el Gobierno puesto que se iba a amortizar una gran cantidad de moneda de cobre y afirmaron que Hacienda tendría un excedente de más de dos millones de pesos. Con esas cifras esperaban que el impugnador Lebrija revocara la calificación del negocio al cual había llamado "el más terrible golpe que pudo sufrir la hacienda nacional".<sup>547</sup> Sin embargo, Lebrija y Barrera proponían que lo más viable era hacer una emisión de ocho millones de pesos en bonos amortizables por las rentas del tabaco, que en el lapso en que se pensaban arrendar, generarían 21 millones, de los cuales se gastarían 13 para la amortización de moneda de cobre, la emisión de papel y el auxilio a las tropas de Texas, quedando 8 millones de pesos. La idea era contar con una ganancia sin enajenar las rentas "evitándose por este medio que pesara sobre el gobierno la odiosidad popular en la ejecución de un proyecto que afectaba sobremanera el interés de los departamentos".<sup>548</sup>

Las opiniones en contra y a favor del proyecto continuaron. El diputado Tomás López Pimentel, miembro de las comisiones que redactaron el proyecto, estaba a favor de que se realizara aunque con algunas reformas. Hizo algunas observaciones sobre el proyecto de amortización y dio algunos datos en los que decía que la Empresa de particulares ganaría en los siete años que se le arrendara el tabaco 15.400.000 pesos, de los que correspondían al Gobierno la mitad o sea, 7.700.000 pesos. Si la renta era fija, el gobierno iría perdiendo dinero por la devaluación y lo justo era que los contratistas le dieran un interés mensual para que el negocio no le fuera ruinoso, pues "hecha esta modificación, la compañía no será ya leonina, como varios hemos creído, sino conforme a la

---

<sup>546</sup> LAF. Lebrija y Barrera, *Análisis...*, 1841, vol. 677. *La Hesperia*, 10 de marzo de 1841, núm. 100, estimaba que la deuda nacional por el negocio de Texas ascendía a 3. 285. 607 pesos.

<sup>547</sup> LAF. *Observaciones...* 1841, vol. 1090. *La Abeja Poblana* era de la misma idea de los empresarios. En un análisis sobre lo que reportaría la amortización del cobre, demostraba que con la utilidad de la renta del tabaco, menos la amortización de los créditos y los gastos de amonedación, se tendría de todos modos una ganancia de 4.800.000 pesos por el pago de la renta del tabaco. En *El Diario del Gobierno*, 4 de abril de 1841, núm. 2143.

<sup>548</sup> LAF. *Replica...* 1841, vol. 677.

equidad y la justicia..."<sup>549</sup> En contestación a lo asentado por Pimentel, los miembros de las comisiones de Hacienda y Tejas dijeron que sus cálculos eran equivocados. Los comisionados dijeron que lo cierto era que no había habido otro ofrecimiento para el negocio y que se exageraba al decir que era leonino, pero que en realidad fueron pocos los que se ocuparon de analizar el proyecto en todos sus aspectos y comparar las ventajas y desventajas recíprocas que contenía para decidir su pertinencia.<sup>550</sup> Los comisionados también eran de la opinión de que el Banco no podía hacerse cargo de la amortización.<sup>551</sup>

En un artículo firmado por "Varios mexicanos" se decía que el plazo de amortización de 18 meses era muy corto cuando ni siquiera se sabía cuánto cobre se iba a acuñar de más en ese periodo. En su argumentación manifestaban que si bien la amortización del cobre era indispensable, no se podía hacer gravando la hacienda pública y siguiendo ese "cebo" que pusieron los contratistas del tabaco de 500 mil pesos para que se verificara un proyecto lleno de vicios, lo cual haría a los empresarios "dueños del país".<sup>552</sup>

La respuesta a las impugnaciones no se hizo esperar. En un artículo firmado por "Un Patriota" se dijo que el proyecto era la mejor medida que en esas circunstancias se podía adoptar para resolver los tres grandes problemas del país: cobre, el tabaco y Texas. El Banco se convirtió en blanco de ataques y puesto que no había funcionado como se esperaba, el "patriota" lo tildó de ser una "quimera" y "aborto de otro aborto; hijo de una ley de circunstancias, la ley del miedo: él ha correspondido con la nulidad de sus resultados, al infeliz improvisamiento [*sic.*] de su creación".<sup>553</sup>

A los ataques de "Un patriota", la Junta del Banco Nacional, a la que no se le había tomado en cuenta, respondió que si se le dieran los recursos que se le

---

<sup>549</sup>LAF. López Pimentel, 1841, vol. 1090.

<sup>550</sup>*Diario del Gobierno*, 24 de abril de 1841, núm. 2166. los miembros de las comisiones eran los diputados Falcón, Garza Flores, Gordo, Rodríguez de San Miguel, Pedro Ramírez, Chico, Barreiro y Díaz.

<sup>551</sup>*Diario del Gobierno*, 25 de abril de 1841, núm. 2167.

<sup>552</sup>*Suplemento a El Cosmopolita* al núm. 23, 20 de marzo de 1841.

<sup>553</sup>LAF. "Un Patriota", 1841, vol. 1090. También se publicó en el *Suplemento a El Cosmopolita* al núm. 24, 25 de marzo de 1841.

iban a otorgar a los contratistas, podrían hacer la amortización en un tiempo igual y con menos gravamen para la Hacienda pública.<sup>554</sup>

Algunos teóricos y empresarios escribieron artículos referentes a los proyectos de amortización. En 1841 Pedro de Azcué y Zalvide escribió que haber reducido a la mitad el valor de la moneda de cobre había sido una medida absurda e injusta. Lo más recomendable era sacarla del mercado y sustituirla con una moneda fuerte de plata.<sup>555</sup>

El 13 de abril de ese año apareció un panfleto más, escrito por "un testigo de lo que pasó en las comisiones de las cámaras", en el que se decía que los negociantes eran hipócritas en su patriotismo pero que era necesaria la amortización y que el gobierno obtuviera el préstamo de 500 mil pesos que le solicitaba a los agiotistas para la guerra de Texas. El texto hacía una defensa del magullado Banco diciendo que "fue creado para fomentar el crédito, para discurrir medios de crearlo, para calcular operaciones, y no para llenar el periódico oficial con eternas series de nombres de monederos falsos y de máquinas cogidas, y de juicios iniciados y nunca concluidos".<sup>556</sup>

La resolución de la Cámara de diputados sobre el proyecto de amortización pasó a la Comisión de Hacienda de la cámara de senadores y fue aceptada sin reparos. Ésta dictaminó que el proyecto de la empresa era el menos inconveniente y que en realidad cualquier cosa que tuviera que ver con la amortización del cobre era impostergable. Así concluyeron que debía realizarse el negocio con los empresarios pues era responsabilidad contraída por el Gobierno la emisión de moneda que no tenía un valor intrínseco y que amortizarla no era otra cosa que el pago de una deuda pública.<sup>557</sup>

Para la opinión pública no estaba todavía clara la situación de las rentas del tabaco. Se decía que la ley comprobaba el descrédito público de los funcionarios y que no se tenía la certeza de que se pudiera amortizar todo el cobre y reintegrar a

---

<sup>554</sup>*El Cosmopolita*, 10 de abril de 1841, núm. 29.

<sup>555</sup>LAF. Azcué y Zalvide, 1841, vol. 24. Este autor estaba interesado en los problemas bancarios. En 1831 había escrito *Contestación a los editores de El Sol y el Registro o sea las observaciones de Banco de Avío*, México, Imprenta de las Escalerillas.

<sup>556</sup>LAF. *El negocio...* 1841, vol. 1090.

<sup>557</sup>LAF. *Dictamen...* 1841, vol. 677.

Texas al territorio nacional. La prensa de oposición apuntó: "¡quiera el cielo, que cuando ponemos estos renglones, no vaya gastado más de la mitad de los quinientos mil pesos que se han consignado para Tejas!".<sup>558</sup>

El Gobierno informó el 27 de abril que se había terminado la discusión del proyecto que se presentó en la Cámara de senadores y se había aprobado.<sup>559</sup> Al día siguiente, la Secretaría de Hacienda emitió un dictamen en el que se fijaban algunas bases que acordaron que la amortización debería de hacerse con la totalidad de la moneda de cobre, se perseguirían a los monederos falsos y en el menor tiempo posible.<sup>560</sup>

Aunque el Banco estaba descalificado en las discusiones, pues Hacienda había dicho que no podía proporcionar los 500 mil pesos que requería el Gobierno ni administrar la renta del tabaco, el Gobierno le pidió a la Junta que dijera si calificaba de equitativas las propuestas de la Empresa del tabaco. El 27 de mayo el Ministro de Hacienda le comunicó al Ejecutivo que aceptara el negocio y que buscara el resultado más ventajoso. El 30 de mayo la empresa le informó al Gobierno que estaba de acuerdo en enviarle el dinero solicitado, por lo que de inmediato se mandó imprimir la ley de amortización.<sup>561</sup>

El Banco seguía recogiendo cobre bajo las garantías establecidas de reembolso. Poco después se informó que también los tenedores hasta de 500 pesos, podían depositar el cobre y que ganarían un interés mientras se les devolviera la cantidad dejada de moneda de cobre por plata y nueva moneda. Los funcionarios del Banco sostenían que la finalidad de estos anuncios eran para que la moneda de cobre fuera recogida y refundida.<sup>562</sup>

El 1° de julio de 1841 se expidió la ley de amortización de la moneda de cobre que establecía que en un término de 18 meses toda la moneda de cobre de la república sería recogida, por lo que el gobierno emitiría ocho millones de pesos en bonos provenientes de los fondos del 15 y 18% de las aduanas marítimas

<sup>558</sup> *El Cosmopolita*, 5 de mayo de 1841, núm. 36.

<sup>559</sup> LAF. *Comunicaciones...*, 1841, vol. 677.

<sup>560</sup> *El Cosmopolita*, 1° de mayo de 1841, núm. 35.

<sup>561</sup> LAF. *Comunicaciones...*, 1841, vol. 677. Aunque se manifiesta esta comunicación, en *El Cosmopolita* se informaba que la empresa del tabaco había entregado ya al Gobierno la cantidad de 514 mil pesos en clase de préstamo y sin intereses. 15 de mayo de 1841, núm. 39.

<sup>562</sup> *El Cosmopolita*, 10 de julio, 25 y 28 de agosto de 1841, núms. 55, 68 y 69.

“pagaderos luego que estén desembarazados de los gravámenes que reportan”. La ley le otorgaba al Banco la facultad de emitir moneda, por lo que se acuñarían quinientos mil pesos en moneda de cobre, con la liga, tamaño, peso y tipo que aprobara el congreso. La casa de moneda a la vez tenía que emitir el 2% de la plata introducida en moneda fraccionaria. Pensando que el desabasto de moneda de baja denominación había contribuido al problema monetario, se prohibió la salida de monedas del país. Además se ordenó que el cobre se cambiaría por estas nuevas monedas. Al final de la ley salió a relucir el interés del gobierno. El último artículo autorizaba al Banco a negociar un préstamo de quinientos mil pesos para la guerra de Tejas con el menor gravamen posible.

El decreto parecía adecuado pero no ofrecía novedades con respecto a la amortización. En las consideraciones finales se estipuló que se verificaría cambiando moneda actual de cobre por plata, oro corriente o por nueva moneda de cobre y que el Banco se abstuviese de recibir papeles o créditos anteriores a la Independencia. La idea del nuevo decreto en esencia era depender menos del grupo de empresarios, aunque la jugada fue desfavorable para Bustamante, quien se tuvo que enfrentar a los agiotistas por las presiones del Congreso. La ley propiciaba la creación de más deuda, aun cuando no se hubieran satisfecho los pagos, por lo que el círculo vicioso del endeudamiento quedaba peor que antes.<sup>563</sup>

El feneciente gobierno de Bustamante determinó acuñar medio millón de pesos en moneda de un real y medio real de plata como paliativo a la crisis monetaria. Al mismo tiempo surgió la propuesta de emitir papel moneda, que si bien era viable en las condiciones del país, se rechazó por considerarse peligroso y por que no había metal para su convertibilidad. Lo lamentable fue que no se acuñó el nuevo signo de plata porque el gobierno que había autorizado su emisión fue derrocado el 28 de septiembre de 1841.

Al subir Santa Anna a la presidencia decretó el 6 de diciembre de 1841 la desaparición del Banco y dispuso que sus fondos remanentes debían ser entregados a una nueva sección de hacienda denominada “Créditos activos, amortización de monedas de cobre y bienes de los jesuitas”.<sup>564</sup> La amortización

---

<sup>563</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. IV, pp. 24 y 25.

<sup>564</sup> Tenenbaum, 1998, p. 62.

del cobre continuó y en el presupuesto para 1842 se asignaron 120.191 pesos para concluirla.<sup>565</sup> El caudillo decretó que para disminuir la entrada de cobre a las arcas, sólo se recibiera en pago de contribuciones una décima parte en cobre y lo demás en plata.<sup>566</sup> Además ordenó que se vigilara estrechamente la falsificación y que las monedas que se admitiera en oficinas del gobierno debían ser revisada minuciosamente y encomendaba a los jefes militares la persecución de monederos falsos.<sup>567</sup>

A pesar de estas medidas el problema del cobre continuó. El 11 de junio de 1842 se publicó un documento que constaba de catorce reglas que debían seguirse para la amortización, recogimiento y reacuñación de la antigua moneda de cobre.<sup>568</sup> Para ese entonces se registraba un producto líquido del Banco de 25.231.<sup>569</sup>

El empresario Francisco Murphy ofreció al Gobierno de Santa Anna comprarle toda la moneda de cobre que hubiera en la Casa de Moneda y en las oficinas de Gobierno de Puebla. Murphy pagaría 10 pesos por cada quintal.<sup>570</sup> Por otra parte Manning y Marshall respaldaban su compromiso de entregar en un plazo de 6 meses unas certificaciones de moneda de cobre por 100.000 pesos, y el resto de lo que debía a razón de 50.000 pesos mensuales. Junto con estos negocios se iba a hacer la compra de una máquina de amonedación. Murphy le sugirió al Gobierno que le descontara el costo de lo que él tenía que entregar a cuenta de las viejas monedas de cobre. Al final de cuentas, estos negocios facilitados por Santa Anna enriquecieron las arcas de los empresarios, quienes lo había apoyado contra Bustamante. Parece ser que la decisión de aminorar los estragos del cobre acuñando cobre, fue descubierta como una aberración y el 2 de noviembre de 1842 se prohibió definitivamente la amonedación de cobre.

<sup>565</sup> *Memoria de Hacienda*, 1844, p. 36.

<sup>566</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de marzo de 1842, núm. 2459.

<sup>567</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de julio de 1842, núm. 2587.

<sup>568</sup> Pradeau, 1957, p. 372.

<sup>569</sup> *Memoria*, 1844.

<sup>570</sup> La ventaja que quería sacar este empresario era evidente cuando el año anterior se pagaban 20 pesos por quintal y a pesar de que había una ley promulgada el 6 de noviembre de 1840 que imponía una contribución al cobre de cuatro pesos por arroba de cobre que se introdujera sin labrar, ya sea en pasta, roseta, ladrillo o en cualquier forma. El cobre laminado pagaría 12 pesos por quintal, el cobre para artículos de cocina y demás piezas manufacturadas pagará 6 pesos por quintal. Asimismo, la moneda también tendría que pagar derechos..  
Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 747-748.

Finalmente podemos decir que desde el inicio del gobierno de Justo Corro se había intentado resolver el problema de la moneda de cobre devaluándola y recogiénola para evitar los problemas en el comercio. Al devaluarla el presidente interino no hizo más que regular el valor de la emisión con el precio de las mercancías. Aun así, la inestabilidad del precio del cobre y la emisión de moneda falsa que inundaba el mercado, hizo imposible que la moneda de cobre adquiriera una correspondencia entre el valor nominal y el valor real, que era el objetivo que se perseguía. Cuando fracasó la política devaluatoria, el gobierno intentó amortizar toda la moneda circulante, pero ante la guerra con Texas, los problemas diplomáticos con Francia, el excesivo gasto público, la creciente escasez de circulante en plata y la escasez de fondos, la prorrogaron hasta fines de 1841, cuando Bustamante dio la pauta para que se discutiera el caso. El presidente vio la posibilidad de empeñar fondos piosos y demás rentas a través del Banco para generar ingresos extras y tales concesiones contribuirían a formar negocios muy jugosos para los particulares que en realidad eran los que sacaban la mejor tajada de los fondos asignados a la institución, *verbi gratia*, el estanco del tabaco.

La crisis monetaria evidenció problemas más profundos como la falta de una organización hacendaria, la falta de un mercado interno y una política bancaria de financiamiento y crédito para fomento de la agricultura y la industria y, que a su vez controlara la política monetaria del gobierno, que regulara la emisión, precios y créditos alrededor de una tasa de interés medio disponible para la producción. Huelga decir que esto no se consiguió. El Banco, que bajo el rubro de nacional, se pensaba como un instrumento para centralizar y controlar las emisiones de moneda, no era una institución que obedeciera a una política de desarrollo económico que favoreciera la inversión, sino que fue un organismo para favorecer el crédito de un gobierno agobiado por las deudas, el déficit fiscal y el enorme gasto público. Los préstamos se negociaron a través del Banco con particulares que a su vez eran funcionarios del mismo. Se decía que el Banco era insolvente para amortizar el cobre e incluso para negociar préstamos, pero era claro que la creación de éste fue para sacar de apuros al gobierno.

La solicitud de créditos negociados por el Banco había provocado el incremento de la deuda y de los intereses, toda vez que no se pudo corregir el problema del déficit, su principal objetivo, por que algunos de los préstamos solicitados fueron rechazados por el congreso y no se llevaron a cabo, como se aprecia en el cuadro 7.3

**CUADRO 7.3**  
**PRÉSTAMOS NEGOCIADOS A TRAVÉS DEL BANCO**

- ◆ Junio de 1838 por medio millón de pesos
- ◆ Febrero de 1839 con el clero por medio millón de pesos
- ◆ Marzo de 1839 de dos millones de pesos, reprobado por la Cámara de Senadores
- ◆ Agosto de 1839 por un millón de pesos, previa hipoteca de la renta del tabaco. No logró cubrirse.
- ◆ En 1840 por un millón de pesos sobre anticipaciones a derechos de importación, reprobado por el Senado.

Las vías del crédito no estaban cerradas, pero había que liberar hipotecas y tener un sistema de pagos más o menos regular que se ganara la confianza de los prestamistas. El gobierno de Bustamante era disciplinado en el servicio de la deuda y trataba de cubrir los créditos con prontitud. Lord Palmerston, el enviado británico, al referirse a los problemas de la deuda con los países hispanoamericanos, hizo una excepción con México ya era una “honrosa” excepción en cuestión del pago y amortización de sus bonos.<sup>571</sup>

El problema del Banco Nacional era que se convirtió en una institución que permitía la participación de grupos de interés individual que podían modificar las políticas gubernamentales para su propio beneficio. De hecho el Banco de nacional sólo tenía el nombre, pues debería de haber funcionado como una institución estatal de control financiero y monetario llevando a cabo los planes del gobierno en lo referente a la política económica, en cambio fue un negocio de particulares. Los miembros que componían su junta directiva representaban a grupos económicamente fuertes a los que el Gobierno necesitaba vincularse y

<sup>571</sup> Payno, 1982, p.3.

formar pactos. A la negociación político-económica con los grupos poderosos seguía la firma de un pacto que garantizara los intereses económicos.

El Banco Nacional intentaba crear los nexos entre los financieros y el Estado tratando de crear un mercado de capitales que hasta entonces era inexistente. Convendría preguntarnos cuáles fueron los factores que no permitieron tener buenos resultados. Según Marichal dos eran las condiciones básicas para el desarrollo de los mercados de capital en el siglo XIX, en primer término se requería la estabilización de los mercados monetarios a corto plazo y, en segundo lugar, la creación de un mercado doméstico relativamente amplio para títulos públicos. Estas condiciones no se dieron en la época que nos compete, sino hasta fines de siglo e incluso entonces, de manera limitada. Por otra parte, Albert Fishlow definió a este tipo de mercados como *forced markets*, es decir, que el mercado monetario no era libre sino cerrado y estaba limitado por el lado de la oferta a un pequeño y selecto grupo de firmas financieras privadas que literalmente poseían, y por lo tanto monopolizaban, la mayor parte del capital monetario líquido, así como la mayor parte de los instrumentos de deuda pública.<sup>572</sup>

De acuerdo con esta aseveración, podemos agregar que ante la proliferación de moneda de cobre, la tendencia, según la ley de Gresham, fue la de acumular los metales fuertes, aspecto que determinó la acumulación de plata en pocas manos de capitalistas a los que se les ofrecían cargos públicos y puestos de importancia, incluyendo el ministerio de Hacienda, como fue el caso de la firma Echeverría e Hijos. Por el lado de la demanda, era dominante el papel del gobierno federal, quien tomaba el mayor volumen de los créditos contratados. En esta situación el tesoro no sólo sufrió constantes déficit, sino que también tuvo grandes dificultades para pagar incluso las deudas de corto plazo. Los ministros de hacienda y los congresistas eran forzados a aceptar las altas tasas demandadas por el grupo de prestamistas.<sup>573</sup>

Como hemos visto, los problemas ligados a la proliferación de moneda de cobre tuvieron una relación estrecha con el pago de contribuciones. Al Banco

---

<sup>572</sup>Fishlow, 1985, pp. 420-460.

<sup>573</sup> Marichal, 2001, p. 57.

Nacional se le otorgaron funciones recaudatorias y de distribución de los recursos provenientes principalmente de contribuciones directas, que fueron a parar a la institución para el pago de los créditos contratados y gastos militares. Cuando se aprobó la iniciativa de que para el pago de contribuciones se recibiera moneda de cobre, se cerró el círculo vicioso y perverso de una moneda devaluada cuya amortización se intentaba hacer con recursos provenientes de impuestos y estos a su vez eran pagados con un porcentaje de dichas monedas.

El Banco Nacional es una institución poco conocida en la historiografía del periodo. Juicios posteriores que lo criticaron acremente, le negaron cualquier importancia que pudiera tener. Así Guillermo Prieto escribió:

La creación de un Banco, sin conocimiento, sin bases, sin estatutos, bajo la dirección heterogénea y ridícula de un empleado, un clérigo, un agricultor, y no sé qué individuos más, ingirió un elemento equívoco, anómalo y extraño en la administración á la que se autorizó para préstamos, enajenaciones y pagos altamente desordenados y absurdos.<sup>574</sup>

El juicio ligero y prejuicioso de Prieto es notable cuando explica que era una dirección "heterogénea y ridícula", lo que no sabía Prieto era que tal combinación era necesaria para mantener el equilibrio de grupos económicamente poderosos, de los cuales en mucho dependía la subsistencia del mismo régimen. Asimismo, en su texto se refiere a la enajenación de las rentas del tabaco como una "fechoría" propiciada por la institución, siendo que el Banco sólo era un instrumento de los vaivenes políticos para favorecer a ciertos grupos, de ahí las consecuencias de su poco éxito incluso como operador financiero del gobierno.

---

<sup>574</sup> Prieto, 1989, p. 650.

## VIII. LA REFORMA POSPUESTA Y UN DILEMA FISCAL: IMPUESTOS INDIRECTOS O IMPUESTOS DIRECTOS

“De agiotaje, buena dosis: de corazones de tigre,  
cuatro gruesas: de orejas de sacristán, ocho *id.*  
Mezclalo y verás salir pintiparado  
un ministro de hacienda”.

*El Duende*, 17 de enero de 1840, núm. 5.

A un año de su inicio, la administración de Bustamante continuó con los intentos por llevar a cabo una reforma profunda y necesaria para sanear las finanzas públicas en la que se destacan dos aspectos relevantes: uno, la vuelta a la aplicación de impuestos directos y en segundo lugar, el fomento del cobro de impuestos indirectos a través de reactivas los reglamentos sobre *pautas de comisos* y la reorganización de las aduanas.

Las contribuciones directas se habían derogado a fines de 1837 por motivos que expondremos a continuación y que afectaron de manera radical la recaudación al romper la continuidad y la regularidad que se pensaba crear para subsanar el déficit. En junio de 1838 se volvieron a ratificar nuevas leyes sobre contribuciones directas de tipo predial, pero estas contribuciones no eran una continuación del paquete fiscal de 1836, sino de los arbitrios extraordinarios. ¿Qué significaban estos instrumentos en el desarrollo de la fiscalidad? Consideramos que, además de no propiciar la continuidad en los gravámenes, contribuían a un atraso en la consolidación de un sistema fiscal sano y eficiente. Estas medidas fiscales habían sido producto de las urgencias del gobierno y dado que se habían derogado las contribuciones directas de 1836, no hubo otra manera que imponerlas más que de modo excepcional, lo que contravenía toda intención de modernización en los proyectos hacendarios. Esto nos lleva a considerar que los arbitrios decretados durante el gobierno de Bustamante no fueron *realmente reformas* sino sólo adecuaciones y adiciones producto de un momento de urgencia, que terminaron por ser tan sólo misceláneas fiscales.

En este sentido, conviene preguntarse por qué se volvió a discutir la pertinencia de la aplicación de contribuciones directas cuando la experiencia

reciente demostraba que se había recaudado muy poco. Como ya hemos sugerido en capítulos anteriores, durante la administración de Bustamante se dio una intensa discusión sobre la cuestión. Recuérdese que a fines de 1837 se había desatado una polémica en el Congreso en la que varios diputados suscribieron la iniciativa de que se prorrogasen los impuestos de 1837 para el siguiente año, conservando las contribuciones directas y la contribución sobre la mitad de las rentas departamentales, mientras que otros representantes pensaban que era mejor que se derogaran esas contribuciones ya que se les consideraba poco eficientes además de onerosas.

Por otra parte, el gobierno de Bustamante destinó gran parte de sus esfuerzos para reorganizar a las aduanas ya que representaban el grueso de las rentas recaudadas. El principal propósito de la reestructuración de las aduanas era crear nuevos aranceles para pagar préstamos internos diversos, lo que inevitablemente reducía las posibilidades de la administración de contar con los ingresos líquidos derivados de las entradas aduanales.

No obstante, prometían sacar de apuro a la administración en tanto se podían crear nuevos aranceles hipotecando las rentas anticipadamente para recibir recursos de los particulares. En la clase política se habían levantado algunas voces en contra de la gran dependencia de las finanzas públicas del sector externo de la economía nacional argumentando que era muy riesgoso y no había la posibilidad de hacer una proyección segura del ingreso y del gasto futuro por lo aleatorio de tales ingresos.<sup>575</sup> Efectivamente, como ha señalado Centeno: “Todos sabían que este sistema fiscal era inadecuado, pero se percataban también de que era la única manera de mantener el *statu quo*”.<sup>576</sup> Los impuestos al comercio exterior -más fáciles de recaudar que las contribuciones directas-

---

<sup>575</sup> Algunos autores plantean que la dependencia del sector externo evidenciaba una debilidad del Estado y de su incapacidad recaudatoria. Estamos de acuerdo en que tal dependencia también provocó cierta inestabilidad en los ingresos y por ende dificultó la planeación del gasto. Coatsworth escribió que las administraciones conservadoras dependían menos de los impuestos del comercio exterior y que existía poca evidencia que sugiriera que los altos aranceles fueran el motivo. Al menos en el periodo que nos compete, fue todo lo contrario. Coatsworth, 1985, p. 147.

<sup>576</sup> Centeno, “Blood”, p. 1583.

fueron vistos como una forma de mantener la paz social entre las facciones políticas. Los principales impuestos al comercio exterior se aplicaron a las importaciones, pero fueron acompañados por gravámenes a las exportaciones de plata. Esto último –a decir de Jáuregui- desincentivó aún más a los gobiernos para pensar en reformas para incrementar la tributación interna.

La situación de las aduanas no mejoraría por varios factores, entre otros por uno inesperado: El bloqueo francés al puerto de Veracruz y el consiguiente congelamiento de la recaudación aduanera por más de ocho meses.

En resumidas cuentas, en este capítulo analizamos la polémica sobre la pertinencia de aplicar contribuciones directas o indirectas, sobre hacia dónde tendría que girar la fiscalidad. El debate se centró en la practicabilidad de cada una de las figuras fiscales. A pesar de la baja recaudación y de la inoperancia que se mostró en la aplicación del paquete fiscal de contribuciones directas de 1836, se volvieron a instaurar en 1841, con la intención de mejorar su cobro y extender los gravámenes. Las figuras fiscales que gravaban el consumo, las alcabalas, las pautas de comiso y las contribuciones de tipo extraordinario, fueron intensamente reestructuradas y su reactivación fue la impronta de la administración de Bustamante, aunque el creciente descontento y animadversión de diversos sectores y estratos sociales iban destinados tanto a las contribuciones directas como indirectas, lo que de alguna manera obligaría al gobierno a fortalecer los ingresos aduaneros y los ingresos por arbitrios extraordinarios. La derogación de contribuciones directas a fines de 1837 y las intenciones de desaparecer las alcabalas no permitieron un desarrollo estable de la fiscalidad al contrario, las alcabalas se hicieron más onerosas y las contribuciones directas se sustituyeron por arbitrios extraordinarios.

### *De la contribución directa al arbitrio extraordinario*

La presión fiscal y el creciente descontento había obligado al gobierno a efectuar la anulación de las contribuciones directas con todo lo que significaba, ya que el quitar contribuciones que apenas se estaban consolidando y frenar todo el mecanismo del cobro, crearía la percepción de un gobierno incapaz y débil.

Sin embargo, la proposición sobre la continuación de la aplicación de contribuciones directas pasó a la comisión de peticiones, la que dictaminó que se iban tomar en consideración. El 2 de diciembre se aprobó la primera iniciativa de conservar y prorrogar estas contribuciones en una cerrada votación. La iniciativa de suprimir las directas fue desechada por 20 votos contra 8. Ambas propuestas se integraron en un sólo decreto. El 9 de diciembre el senado devolvió el dictamen ya aprobado. Dos liberales, Couto y Espinosa, se opusieron a la derogación de las contribuciones directas. Más allá de toda pasión de partido, reconocían las ventajas de estas imposiciones sobre las indirectas, a pesar de la oposición del congreso y del público.<sup>577</sup>

El 23 de diciembre de 1837 se había emitido la ley que establecía la prorroga para el siguiente año de las contribuciones vigentes, excepto las de patente y la de dos y tres al millar con las siguientes medidas:

Primera. Las oficinas recaudadoras de contribuciones directas exigirían a los propietarios lo que debían hasta el fin de diciembre.

Segunda. A los particulares que habían adelantado los pagos se les devolvería el dinero.

Tercera. De ningún modo se exigirían las multas a los que debían la contribución de fincas rústicas.<sup>578</sup>

El gobierno derogó estas contribuciones por las presiones de ciertos sectores regionales que a través de las juntas departamentales argumentaban lo improcedente de las contribuciones directas. En el fondo el descontento estribaba en la forma en que se recaudaban ya que no se permitía la participación de los gobiernos locales, porque dichas rentas no les pertenecían y por lo tanto no se

<sup>577</sup> Sordo, 1993, p. 268. Tomado del *Diario del Gobierno*, 15 y 20 de diciembre de 1837.

<sup>578</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.443-445.

quedaban en los departamentos. Por varios meses quedaron suspensas las contribuciones directas y sólo se siguieron cobrando los adeudos y las multas en el país, con las consecuencias negativas reflejadas en los montos de las recaudaciones correspondientes a estos años fiscales.

La derogación de las contribuciones directas no impactó en el monto total de las recaudaciones, pero hizo parecer al gobierno dubitativo y errático cuando lo que necesitaba era fortalecerse y hacer eficiente a la hacienda pública, Además que su sustitución por arbitrios extraordinarios y demás exacciones, obstaculizaba el desarrollo de un programa sostenido para mejorar la fiscalidad.

Al mismo tiempo que se estaba discutiendo la pertinencia de las contribuciones al consumo y de las contribuciones directas, el 8 de junio de 1838 se decretó la aplicación de contribuciones directas en clase de *arbitrio extraordinario* hasta por cuatro millones de pesos que se repartiría sobre las propiedades rústicas y urbanas, los capitales impuestos, los giros comerciales, establecimientos industriales, las profesiones y los ejercicios lucrativos; los sueldos y salarios y los objetos de lujo.<sup>579</sup> Este cambio en la dinámica fiscal tendría un doble efecto: por un lado conseguiría fondos urgentes, pero por otro, desviaría la ruta planteada por el gobierno de llevar a cabo una reforma fiscal profunda.

El pago de estas contribuciones sería efectuado con base a cuotas pagaderas por una sola vez. En la ley sobre fincas urbanas y rústicas se establecía el cobro con base al valor catastral y por ende era fundamental la ubicación de las propiedades. Los montos establecidos eran de dos pesos por cada mil del valor de la propiedad, si la casa estuviera en México; de un peso y medio si estuviese en la capital de los departamentos y de un peso si estaba en otra población. Para las fincas rústicas el pago sería parejo de tres pesos por cada mil.<sup>580</sup> Para establecer el valor de las fincas se usarían los mismos instrumentos valuadores y de registro que se habían utilizado para el paquete fiscal de 1836.

---

<sup>579</sup> *Dictamen de la comisión segunda de hacienda de la cámara de diputados*, México, 5 de junio de 1838 en *Diario del Gobierno*, 15 de junio de 1838; Sordo, 1993, p.347; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.512-516.

<sup>580</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 516-517.

Con respecto a las contribuciones sobre *casas de comercio* se establecía el pago por cuotas de acuerdo a la clase que pertenecían, como se ve en el siguiente cuadro 8.1.

El listado de negocios imputables era extenso e iba desde tocinerías y boticas hasta teatros y billares. Resulta interesante que se cobraban nuevos ramos como el de negocios de diversiones y entretenimientos que no se habían gravado antes, además de sueldos y objetos de lujo. La contribución sobre sueldos y salarios fue recibida con poco ánimo porque se consideraba que duplicaba la erogación, ya que incluía a trabajadores domésticos y sirvientes asalariados que no eran considerados como ciudadanos.

<b>CUADRO 8.1</b>	
<b>TARIFA DE CUOTAS</b>	
Almacenes donde se vende por mayor, sin venta pública al menudeo	
	pesos
Primera clase.....	300
Segunda.....	270
Tercera .....	240
Cuarta.....	210
Quinta.....	180
Sexta.....	150

En el México de la época existía la condición de la representación como base de la ciudadanía, pero no para todos los grupos sociales. Los trabajadores domésticos no tenían ninguna representación pero sí debían de pagar impuestos, lo cual era similar a la situación de los indígenas. La constitución era clara al excluir a estos grupos de los derechos de ciudadanía. El carácter censitario del régimen obligaba a una selección del electorado muy restringida, pero no los excluía del pago de contribuciones.

La ley contemplaba la posibilidad que se dieran desacuerdo de los contribuyentes por las cuotas asignadas, por lo cual se nombrarían juntas

calificadoras, que no se formarían con nuevo personal sino que serían las juntas departamentales, el jefe superior de Hacienda e incluso la junta directiva del Banco Nacional de Amortización los encargados de atender a los quejosos.<sup>581</sup>

Las cargas fiscales para los negocios eran proporcionales según la clase, entendiéndose por esto el tamaño y las ganancias del negocio, es decir, “la cuantía del giro”. Se otorgaba un plazo de seis meses para cubrir la cuota y no se hacía rebaja alguna. Para calificar las cuotas se encargarían al administrador principal de arbitrios y en su ausencia, al contador principal y dos individuos del giro que se fuera a calificar. En otros lugares se formaría una junta con el administrador subalterno, receptor o subreceptor de la población junto con dos individuos del giro a calificar. Los dueños eventualmente podrían reclamar sobre el monto de las cuotas y deberían de enviar sus quejas a la junta directiva del Banco Nacional y en otras ciudades se nombrarían juntas revisoras compuestas por la primera autoridad política, el administrador, receptor y subreceptor, además de un individuo “de conocida inteligencia y honradez”.<sup>582</sup>

Ese mismo día se decretaron las cuotas sobre *profesiones y ocupaciones lucrativas* como a continuación se enlistan en el cuadro 8.2

---

<sup>581</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.517-524. A decir de Ignacio Piquero con esta acción se redujeron sus atribuciones que le correspondían como contador general de contribuciones directas y le restaba importancia en la recaudación al crearse la Dirección General. Piquero, 1845, pp. 20-28.

<sup>582</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2, exp.33; Dublán y Lozano, 1876, t.III, pp. 517-524 y *Diario del Gobierno*, 16 de septiembre de 1838, núm. 1235.

CUADRO 8.2

	Maximun Pesos	Minimum Pesos
Abogados.....	300	10
Agrimensores.....	10	4
Agentes de negocios.....	50	10
Arquitectos.....	50	10
Corredores.....	100	5
Escribanos.....	50	10
Maestros de escuela.....	25	1
Maestras de idem. ....	6	
Maestros de lenguas con establecimiento público.....	8	4
Maestros de esgrima con id. ....	4	1
Médicos y cirujanos .....	200	5
Procuradores .....	16	5
Tasadores de autos .....	50	10

FUENTE: Dublán y Lozano, 1876, t.III, p. 524.

Para resolver posibles reclamaciones, se crearía una junta revisora que calificara y determinara la cantidad que les correspondía pagar teniendo en cuenta “la proporción a las ventajas pecuniarias, el grado de preferencia y estimación pública que disfrute por su ejercicio “. <sup>583</sup>

El papel de esta junta revisora o calificadora consistía en ubicar los giros en las categorías que les correspondiera y podía bajarlos a otra si consideraba que el impuesto era excesivo. Estaría compuesta por el administrador principal de arbitrios y en su ausencia, por el contador principal y dos individuos del giro que debía calificarse. Hecha la calificación se le entregaría al propietario una boleta que tuviera el nombre, el giro, la clase en que fue clasificado y los plazos en que tenía que efectuarlos. Los interesados tenían de plazo ocho días para reclamar la calificación y debería dirigirlos a la junta directiva del Banco Nacional de Amortización.

En las capitales de los departamentos las juntas departamentales nombrarían a las personas de diversos giros para conformar la junta. El jefe superior de Hacienda se asociaría con dos de estas personas que escogería

<sup>583</sup> *Diario del Gobierno*, 17 de septiembre de 1838, núm. 1237; Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 524-526.

según el giro de la calificación. En otros lugares la junta sería la primera autoridad política, el administrador, receptor o subreceptor y un individuo de conocida “inteligencia y honradez elegido de común acuerdo por los expresados funcionarios”. Estas juntas darían en 48 horas la nueva calificación, la cual sería “irreclamable”, ya sea que confirmara, aumentara o disminuyera la cuota señalada. Finalmente, se establecía que cuando hubiera más giros reunidos en un negocio, sólo pagaría el giro principal.<sup>584</sup>

Ese mismo día se decretaron las cuotas sobre *establecimientos industriales*, por lo que se procedió a elaborar un listado lo más completo posible para gravar a negocios que no habían sido tocados por el fisco y que incluían fábricas, hornos, molinos y talleres de toda índole, desde litográficos hasta bordadores. Se estableció también un mínimo y un máximo cuyo pago se haría en una sola exhibición.<sup>585</sup>

Otra contribución inédita hasta entonces fue el cobro del gravamen sobre *capitales impuestos* que llegasen a 500 pesos. Este era un impuesto sobre el producto de intereses de recursos prestados al gobierno. En el artículo 1° se establecía que todo capital que llegara a 500 pesos pagaría en clase de arbitrio extraordinario, por una vez, el 4% del producto anual del interés. Esto quería decir que el gobierno reduciría el pago de sus obligaciones a los tenedores de bonos y demás poseedores de documentos financieros emitidos por él, por lo que ley en nada favorecía los intereses de los prestamistas. Esta ley establecía algunas excepciones como los capitales invertidos en instituciones de beneficencia, de instrucción pública o eclesiásticos. De alguna manera el gobierno centralista seguía manteniendo su pacto con el clero.<sup>586</sup> Fue hasta principios de 1839 que en una circular del Ministerio de Hacienda se estableció la forma en que debía cobrarse el arbitrio de los capitales impuestos a los acreedores de la junta de peajes y del tribunal de minería a los que sólo debía exigírseles el 4% hasta que llegara a completarse el total del monto del arbitrio.<sup>587</sup>

<sup>584</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 517-524. En la ley se insertaban modelos para el llenado de las calificaciones, así como el listado completo de las tarifas de cada unos de los giros.

<sup>585</sup> Dublán y Lozano, 1876, t.III, pp. 526-527.

<sup>586</sup> Dublán y Lozano, 1876, t.III, pp. 527-528.

<sup>587</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 581.

Para septiembre de 1838 ya había manifestaciones del valor de fincas rústicas y urbanas de la municipalidad de México y se tenían los registros que estaban basados en el paquete fiscal de 1836 en la forma de tasar el valor catastral. Lo mismo ocurría con los capitales impuestos, que ya contabilizaban para ese entonces en 55.612 pesos en capitales y 1.526 pesos en réditos.<sup>588</sup>

Otras de las leyes importantes del paquete fue las cuotas sobre *salarios*. En su artículo 1° establecía que todo jornal, salario, sueldo, pensión, gratificación, congrúa, beneficio y cualquier otra clase de asignación diaria, semanal, mensual o anual que recibieran los particulares o los fondos de las compañías, establecimientos corporaciones seculares o eclesiásticas, o el erario nacional, pagarían por una sola vez, sin rebaja alguna, un porcentaje de acuerdo a la ganancia anual que era más o menos el 10%. Las cuotas iban desde ½ peso (cuatro reales) si el sueldo pasaba de 50 pesos anuales hasta 10 a 12 ½ pesos si eran de 10 mil o 12 mil pesos.

Los emolumentos de jueces de letras, empleados y dependientes de tribunales y juzgados, notarios y relatores de las curias eclesiásticas, así como otros empleados, funcionario o ministro público que nos estuvieran comprendidos en la lista de profesiones pagarían estas cuotas. Esta contribución incluía a los militares que habían quedado exentos en algunos rubros. La única excepción que se estableció fue a los profesores de cualquier ciencia, arte u oficio que se regulasen por un arancel.

Aunque la contribución sobre salarios era de carácter proporcional y era un antecedente directo al moderno impuesto sobre la renta, en la época se le consideró injusto por la duplicidad que implicaba, ya que al mismo tiempo se cobraban otras contribuciones como la personal y la del pago por propiedades, de ahí que fuera, después de la capitación, el impuesto directo más impugnado.<sup>589</sup>

En un intento por gravar la riqueza, los congresistas emitieron la ley sobre *objetos de lujo* que se imponía a coches, caballos, animales de tiro, embarcaciones, literas y quintas de recreo. Cabe resaltar que este último rubro no quedaba exento con el pago de la contribución de fincas rústicas, sino que se

---

<sup>588</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2, exp.33.

<sup>589</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 528-531.

costrarían ambos, el primero con una tasa del 25% sobre lo que importara “la total cuota de tanto al millar”, es decir por el valor catastral en que se cobraba la contribución sobre fincas rústicas.<sup>590</sup> La ley especificaba algunas excepciones como los coches del servicio de las parroquias, los de alquiler y los de los médicos siempre y cuando no fueran más de uno. Un coche o cualquier otro carruaje pagaría 20 pesos y por cada uno extra pagaría 5 pesos. Por los caballos se pagarían 2 pesos con excepción de los del ejército, los de los médicos y los que lo necesitaran para realizar su actividad previa calificación de la junta; por bestias de tiro, 1 peso y por sirvientes domésticos se exceptuaban dos criadas y un criado, si había más pagarían 1 peso; 4 reales si era hombre y 6 reales si era mujer. Por cada cochero se debían pagar 6 reales.<sup>591</sup>

Una última contribución directa se decretaría a fines de 1838: la *capitación*. Era, como hemos dicho, la única contribución directa que no se había derogado y que se continuaba cobrando en algunos departamentos.<sup>592</sup> El 10 de diciembre de 1838 se replanteó esta contribución con la diferencia que ahora afectaría a todos los individuos mayores de edad y no sólo a los indígenas. En su artículo 1° establecía que entre tanto se arreglaban las contribuciones para cubrir el deficiente del presupuesto general de gastos públicos, se cobraría una capitación mensual sobre “los cabezas de casa ó de familia”. La capitación establecía una tarifa de 1 a 100 pesos cada mes y las de las comunidades o corporaciones eclesiásticas y seculares de 30 a 500 pesos. En el artículo 3° se establecía que quedaban exentos las cabezas de casa o de familia que ganasen menos de doce reales diarios y las comunidades o corporaciones que no poseyesen bienes ni aún en común o los que poseyeran tan escasos, que a juicio del gobierno no pudieran soportar gravamen alguno.

---

<sup>590</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 531-533.

<sup>591</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 531-533 y *Diario del Gobierno*, 19 de septiembre de 1838, núm. 1238.

<sup>592</sup> Para los antecedentes de este tipo de impuestos, véanse: Fonseca y Urrutía, 1845-1853 y Artola, 1986. Marichal considera que la capitación era la continuación del “tributo” instaurado desde el siglo XVI. Desde la independencia el tributo supuestamente se había abolido, pero en la práctica lo que se hizo fue transformarlo en una contribución municipal para apoyar gastos de la instrucción pública y otros gastos diversos, incluyendo el traslado de excedentes para el gobierno estatal. En ciertas épocas, el gobierno estatal se ocupó directamente de supervisar este ramo (como fueron los años de 1825-1828), mientras que en otros periodos retornó a la jurisdicción municipal. Marichal, 1994, pp. 122-123.

Para prevenir inconformidades se estableció que en cada cabecera de partido se formarían juntas revisoras y calificadoras compuestas por la primera autoridad política del partido, del párroco más antiguo, de un labrador, un comerciante y un individuo de las otras clases contribuyentes, nombrados por el ayuntamiento o por la autoridad y los jueces de paz. Nuevamente vemos el esquema de establecer un consenso vía la integración de los diferentes sectores sociales. A veinte días de la instalación de las juntas calificadoras, se tenía que haber hecho la designación de las cuotas mensuales para cada cabeza de casa o de familia. Para hacer expedita esta labor, la junta debería nombrar entre los vecinos de cada manzana a un individuo que en dos días levantase el padrón de las cabezas de casa o de familia.<sup>593</sup>

Con la capitación se transformaba la contribución personal y ya no afectaría tan sólo a las comunidades indígenas, sino a todos los adultos cabeza de familia. La capitación aportaba un cambio a la tasa igualitaria del tributo que era por demás injusta en un antiguo régimen, estamental y discrecional. La imposición ahora era generalizada con tasas diferenciadas en tarifas y la pagaban todos los mayores de edad, no importando si eran o no indígenas. Al principio éstos tenían que pagar ambas contribuciones, condición que se agravaba por las contradicciones inherentes al *status* indígena. El hecho era que se seguía haciendo distinción entre las comunidades indígenas y el resto de la población en cuestión fiscal, cuando constitucionalmente los indígenas habían dejado de existir desde 1820, decreto que fue ratificado en 1824. ¿Cómo es que jurídicamente no existían indígenas, pero sí fiscalmente? La razón era que los gobiernos no abandonarían esa pingüe entrada de recursos y por conveniencia seguirían con estas prácticas coloniales, a todas luces inequitativas y contrarias al “espíritu del siglo” que animaba a cambios sustanciales al momento de gravar al sujeto fiscal.

También el 8 de junio de 1838 se aprobó el decreto sobre el cobro de un nuevo *arbitrio extraordinario*. Durante ese tiempo Manuel Gorostiza, el ministro de Hacienda en turno, convocó una junta compuesta por: Lucas Alamán, Vicente Segura y Vicente Carvajal, consejeros.

---

<sup>593</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 568-569.

José Ignacio Pavón, Director general de rentas

José de la Fuente, Contador de la Dirección general de rentas

Luis Varela, Contador general cesante del Estado de México

José María del Barrio, Administrador general de contribuciones directas

Joaquín de Lebrija, Administrador Principal de rentas del Departamento de México

Ignacio Piquero, encargado de la Contaduría general de contribuciones directas

Esta junta comenzó por discutir sobre los medios que podían ser más adecuados para dar cumplimiento a la ley, los recursos que se necesitaban y cómo se tenían que repartir entre los ramos y clases. A fin de organizar los trabajos se formó una comisión compuesta por Varela, Fuente y Barrio. El 10 de junio comenzaron los trabajos que concluyeron a fines de ese mes.<sup>594</sup>

Los miembros de la junta se daban cuenta de cuán difícil era llevar a buen término contribuciones como estas, sin dejar de lado la búsqueda de lo mejor, de lo más equitativo y lo más justo. La dificultad de la ley, que se aprobó el 23 de agosto, no era balancear en lo posible los gravámenes con “las fortunas” de los contribuyentes, sino que se pudieran combinar gravámenes sobre objetos muy diversos y que desgraciadamente se convirtió en un serio obstáculo para el buen desarrollo de las contribuciones ya que no había estadísticas que “deploró la desventaja incalculable de una nación que no sabe lo que encierra, cuáles pueden ser sus recursos, ni á qué arbitrios puede apelar en los momentos angustiados...”

<sup>595</sup>

La ley de marras autorizaba al gobierno imponer en clase de arbitrio extraordinario un préstamo hasta por cuatro millones de pesos con la finalidad de “subvenir a las actuales urgencias del erario nacional...”, que se establecería de la manera más “equitativa, debiendo pesar sobre propiedades urbanas y rústicas, el comercio, las profesiones, los oficios, los capitales impuestos o en giro y sobre objetos de lujo”. En decretos separados se fijaron las cuotas. Se estableció que las

<sup>594</sup> Piquero, 1845, pp. 20-28.

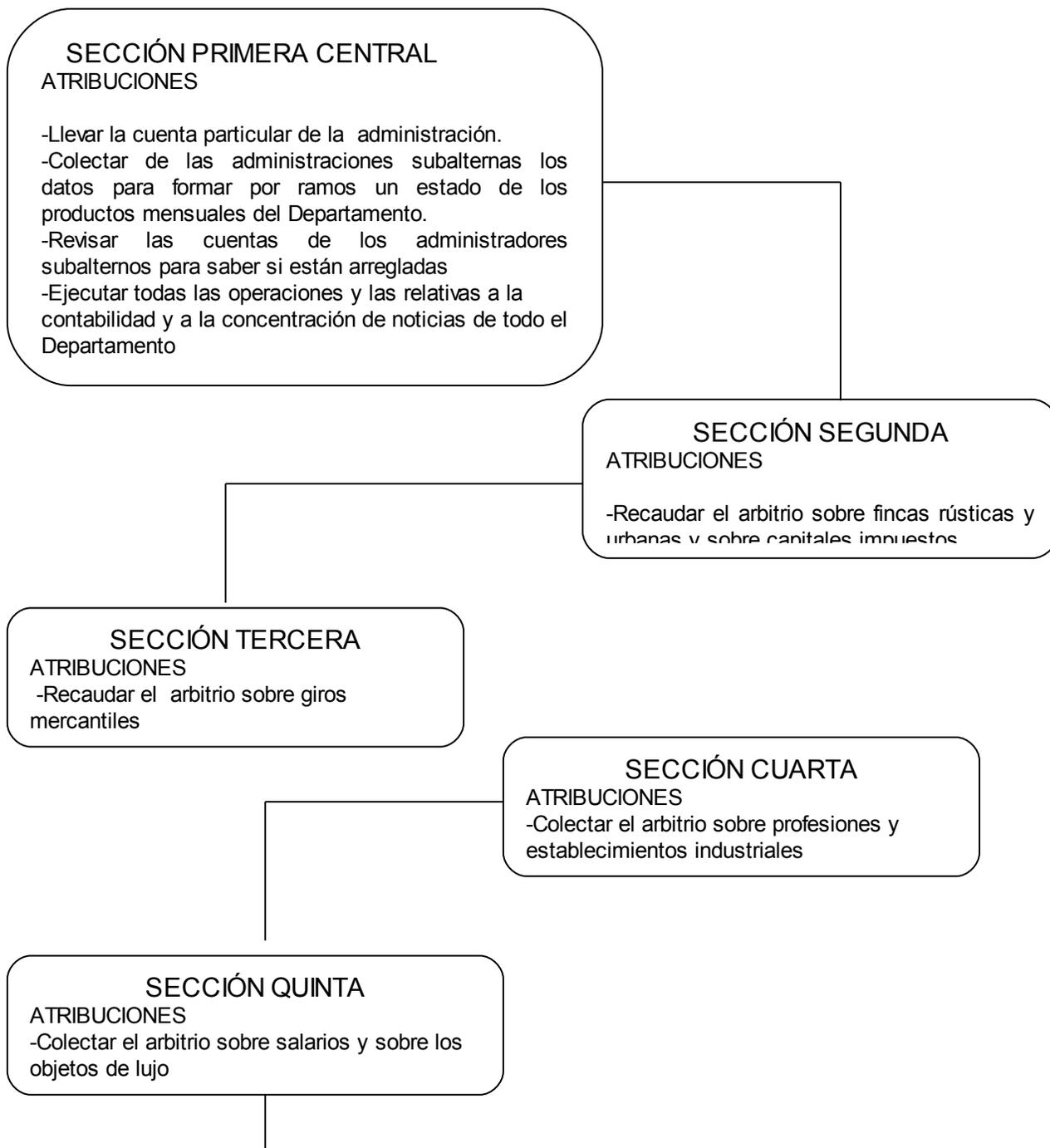
<sup>595</sup> Piquero, 1845, pp. 20-28.

oficinas que lo recaudasen serían las mismas que las de las contribuciones directas de 1836 y que las funciones del administrador principal y la administración general de contribuciones directas se dividiría en cinco secciones las cuales se encargarían de llevar las cuentas de cada una de las contribuciones decretadas.

En las capitales de los departamentos serían las administraciones principales de rentas quienes se harían cargo de esta recaudación, mientras que la Tesorería haría los cortes de caja diarios de los ingresos. El Banco Nacional se convertiría en una tesorería general de arbitrios y con tal carácter recibiría los productos líquidos de cada departamento por conducto de las administraciones principales respectivas. Por orden expresa del gobierno se le indicaría al Banco la forma en que se haría la distribución de los caudales (art. 13). Para el cumplimiento cabal de la ley, se nombraría temporalmente una dirección general de arbitrios, que no tendría nada que ver con el cobro sino con su dirección y uniformidad en todos los departamentos. Tendrían que ver con la contabilidad, la claridad de lo que se asentaba, la certificación de las sumas y la concentración de los datos para formar estados generales de valores, además de resolver las consultas necesarias (art. 14).

A la par se había decretado que la Administración General de Contribuciones Directas de México quedaría como la principal del departamento y se dividiría en cinco secciones, una de pura contabilidad y las restantes para recaudar y facilitar la cobranza (Cuadro 8.3)

**CUADRO 8.3  
NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA  
DIRECCIÓN GENERAL DE  
CONTRIBUCIONES DIRECTAS. 1838**



FUENTE: AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2,

Este tipo de exacción requería que se continuara con la elaboración de padrones y libros en donde se anotaran con claridad las cuentas. Para suplir la falta de una burocracia profesionalizada, se echaría mano de particulares escogidos por las juntas para levantar los padrones que faltaban.<sup>596</sup> Aunque ya se contaba con algunos padrones, se tenía que conformar uno especial para este arbitrio. Se nombrarían nuevos comisionados que junto con los vecinos y la vigilancia de las autoridades civiles, verificarían la exactitud de la información. De lo que se recaudara se pagaría a los que fungieran como administradores principales, subalternos y receptores un 8% y los subreptores disfrutarían de un 7%.

Sobre las cuotas se establecía que las fincas rústicas y urbanas no exceptuadas, pagarían sus cuotas por una sola vez, es decir que era una contribución diferenciada. ¿Qué implicaba esto? Que toda finca pagaría por una vez, deducidos sus capitales que reconozca a interés (hipotecas), dos pesos por cada mil si la finca estuviera situada en México, de un peso y medio al millar si se hallase en capital de Departamento y de un peso al millar si estuviera situada en cualquier otra población. Se establecía también que las fincas pagarían de manera diferenciada el valor de los capitales que reconocieran a interés y sin derecho a descontarlos de los capitalistas. Para el cobro de estas cuotas se tomaría el valor que se había impuesto con el decreto de junio de 1836. La ley especificaba en detalle que las fincas que se estuvieran construyendo o no produjeran utilidad a su dueño de todos modos pagarían el arbitrio, dado que había algunos propietarios que declaraban sus propiedades como inútiles o no se avisaba de las construcciones nuevas. De igual manera se estableció que a todas las

---

<sup>596</sup> Por ejemplo el padrón de la ciudad de Zacatecas para el cobro de derechos de patente de 21 de julio de 1837, indicaba 17.884 habitantes, con la calle, nombre del contribuyente, clase de giro y el monto de las cuotas. Se levantaron también en Sombrerete, Jerez, Mineral de Nieves, San Miguel del Mezquital, Mineral de Chalchihuites. Algunos pueblos no levantaban padrones sino simples listas o matriculas de ciudadanos, vecinos de pueblos en donde se les reconocían los pagos efectuados de contribución personal. Por ejemplo en las comunidades indígenas de Yucatán en donde se hicieron extensos listados de contribuyentes de distintos pueblos todavía teniendo en cuenta la división territorial basada en curatos. Febrero de 1838. AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 34.

propiedades que se les hicieran mejoras y aumentara su valor catastral, se les cobraría el aumento.<sup>597</sup>

A pesar de que se trataba de evitar por todos los medios la evasión, se siguieron considerando algunas excepciones. Por ejemplo, los edificios de las comunidades religiosas, los destinados a instrucción y beneficencia pública, las casas parroquiales y los que su valor no excediera de 200 pesos no pagarían la contribución.<sup>598</sup>

El 19 noviembre de 1838 se emitió una ley para que se hiciera efectivo el cobro del arbitrio extraordinario de cuatro millones de pesos estableciendo nuevas excepciones a algunos sectores militares inferiores y sargentos, así como los jornaleros y sirvientes domésticos.<sup>599</sup> La razón de las excepciones en los militares era clara: no se podía atentar contra sus fueros y privilegios. En cuanto a los jornaleros y sirvientes domésticos la razón era de orden constitucional y tenía que ver con el régimen censitario sancionado en 1836. se estableció que: “todos aquellos que estando dedicados al servicio económico de las familias y establecimientos públicos o a la comodidad personal de sus amos tienen suspensos los derechos particulares del ciudadano, conforme al artículo 10, 2º párrafo de la ley primera constitucional”.<sup>600</sup>

La exclusión consideraba también a las personas que tuvieran un ingreso mínimo de cien pesos al año. De la misma forma, el derecho a votar en elecciones populares se limitaba por esta calificación del ingreso. Aparte de los sirvientes domésticos, también se suspendían los derechos de ciudadanía a otros grupos como vagos “sin oficio ni beneficio”, desempleados, alcohólicos consuetudinarios y analfabetas.<sup>601</sup>

Al día siguiente, en unas jornadas de trabajo intensas, los legisladores promulgaron una ley más que establecía las medidas para hacer efectivo el pago del arbitrio extraordinario mediante una “potestad coactiva” sobre morosos que se negaran a hacer el pago del arbitrio extraordinario y que no sólo establecía el

<sup>597</sup> AHDF, ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2, exp.33.

<sup>598</sup> Dublán y Lozano, 1876, t.III, pp. 516-517.

<sup>599</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 561-562.

<sup>600</sup> Primera Ley Constitucional, en Tena, 1964 ; Costeloe, 2000, p. 136.

<sup>601</sup> Primera Ley Constitucional, en Tena, 1964.

embargo de sus bienes, sino que se mandarían valuar inmediatamente y se rematarían en almoneda pública. El punto 4 era claro: “Ningún juicio contencioso podrá abrirse, sobre la *legitimidad del adeudo* o sobre el señalamiento de las cuotas...”. En el punto 6 se establecía que antes de verificarse el remate de los bienes, el interesado podría rescatarlos haciendo el pago de la cantidad más un 5% por los gastos de cobranza. Cuando los bienes llegaren a rematarse se exigiría un 10% sobre el adeudo reclamado por gastos de ejecución. Con estos porcentajes se pensaba pagar a los recaudadores que efectuaran la ejecución.<sup>602</sup>

Este paquete extraordinario tenía como objetivo solventar los gastos ocasionados por la guerra con Francia y como hemos visto, el gobierno había recibido muestras de adhesión, incluso el apoyo de algunos grupos para cooperar en los gastos de la milicia contra el invasor, lo que la prensa oficial empezó a ver como el fortalecimiento de la unión nacional. Sólo de esta manera el ejecutivo pudo justificar el gasto militar. El 30 de noviembre de 1838, el congreso vía el secretario de guerra, Luis G. Chávarri, había autorizado al ejecutivo el aumento de la tropa hasta 33 mil hombres de infantería, caballería y artilleros.<sup>603</sup> La necesidad de cubrir los gastos presupuestados y el pago de la burocracia eran los principales objetivos de esta miscelánea fiscal cuya función era meramente recaudatoria y su impacto político fue tremendamente negativo. La afectación a los propietarios, a los ricos y dueños del dinero, aunado al impuesto sobre el consumo que afectaba a los comerciantes, harían poco prometedoras las medidas fiscales de Bustamante.

Tiempo después Ignacio Piquero explicaba que si se comparara la ley de patentes del 7 de julio de 1836 con esta del 23 de agosto de 1838 verían las diferencias, empezando por la separación bien marcada de los ramos a que pertenecían las diferentes clases sociales y que en la ley anterior era “confuso y embarazoso”. Piquero aclaraba que en la nueva reglamentación se estaban diferenciando cada ramo y reglas particulares de cada uno de ellos.

---

<sup>602</sup> Dublán y Lozano, t. III, pp.562-563.

<sup>603</sup> *Diario del Gobierno*, 6 de diciembre de 1838, núms. 1316.

Me parece pertinente recalcar que este nuevo paquete fiscal no rescataba la experiencia de las contribuciones aplicadas en 1836 ni significaba una continuación de estas contribuciones, sino que seguía más bien el modelo del arbitrio extraordinario de noviembre de 1835 con nuevos rubros gravables. Su carácter extraordinario y temporal (su duración era de seis meses), le daba otra connotación que deja ver las urgencias del erario más que una planeación cuidadosa de la legislación fiscal. Esto sin duda creaba incertidumbre y dudas en los contribuyentes.

Apenas se había puesto en marcha este paquete fiscal cuando ya se le hacían impugnaciones. A fines de 1838 se dieron varias representaciones de localidades y juntas departamentales pidiendo que se derogaran las contribuciones de junio de ese año. El prefecto, el ayuntamiento y la junta del comercio de Veracruz se manifestaron porque se les exceptuara de pagar las contribuciones del arbitrio extraordinario de los cuatro millones de pesos.<sup>604</sup> Al igual que las anteriores contribuciones, a ésta se le hicieron cuestionamientos, sobre todo en lo referente a la duplicidad del gravamen. Adelantándose a esta situación la ley establecía un mecanismo para paliar las inconformidades: cuando un contribuyente se sintiera agraviado podía ir a donde la junta calificadora para que se examinara la asignación que se le había hecho y se dijera si era justa o no. De todos modos la capitación, independientemente de su impopularidad, estaba generando un conflicto en los departamentos con gran población indígena que no tardarían en manifestar fuertes críticas contra la imposición tributaria, sobre todo en Oaxaca y Yucatán.

Aunque la intención era generar impuestos proporcionales en todos los departamentos y definir el sujeto fiscal era un proyecto modernizador del Estado, la capitación desdibujaba estas intenciones ya que la generalización de la contribución se emparentaba con impuestos personales más cercanos al tributo. La capitación que era un impuesto igualitario, pero eso era inequitativo. Según Einaudi los individuos debían ser llamados a pagar “aquellas sumas de dinero que

---

<sup>604</sup> *Diario del Gobierno*, 28 de noviembre de 1838, núm. 1308.

haga que el sacrificio de uno sea igual o proporcional al sacrificio del otro”.<sup>605</sup> Esto era fundamental para el desarrollo de la recaudación.

Sin embargo, las nuevas contribuciones tampoco pudieron conformar una nueva relación política entre los diferentes sectores, ni contribuir a la construcción de un Estado fuerte y garante de las relaciones políticas y sociales. La concreción de este proyecto requería de profundas y radicales transformaciones en lo político-social como desaparecer los fueros y privilegios. El régimen central intentó cambios en la definición del contribuyente para universalizar los impuestos a partir de modificaciones y reformas sustanciales a los distintos *corpus* jurídicos, pero no cambió el sistema de privilegios.

Este paquete fiscal extraordinario creó un ambiente de discusión sobre la pertinencia y viabilidad de las contribuciones directas, no tanto por los resultados recaudatorios, sino por la legitimidad en la aplicación, ya que era evidente la poca continuidad y seguimiento en las medidas fiscales puestas en marcha en 1836, lo que hacía aparecer al gobierno y al legislativo como dubitativos e inconstantes. En opinión del administrador Ignacio Piquero “los impuestos extraordinarios desequilibraron los gravámenes, recargaron al público, estendieron el desagrado, introdujeron la agitación y confusión en la labores de las oficinas, y consiguientemente el retrogrado del sistema de contribuciones”.<sup>606</sup>

Fue tal el impacto de la ley de capitación que se dieron muchas exposiciones de los gobernadores y prefectos que dirigieron consultas, tanto al ministerio como a la Dirección General de Rentas, y que a decir de Piquero, “era preciso convencerse de que la mayor parte de las dificultades nacían de la misma regla de la ley y al establecimiento y práctica del cobro opuso multitud de obstáculos el mismo reglamento...”. Afirmaba que en los departamentos de Tabasco, Chiapas y Oaxaca, donde se hallaban ya “connaturalizados con una contribución semejante, establecida desde los primeros años de la independencia”, perfeccionada de tal manera que se cobraba con cierta regularidad, pero, afirmaba Piquero, fue debido al sistema de cuotas, a la escala

---

<sup>605</sup> Einaudi, 1955, p. 92, citado por Rhi Sausi, 2005, p. 129.

<sup>606</sup> Piquero, 1845, p. 5.

de un real a dos pesos, que creaba una dificultad para cobrar adecuadamente esta contribución.<sup>607</sup>

El 12 de marzo de 1839 el presidente se enteró de que en algunos de los departamentos de la república se estaba deduciendo de las cuotas asignadas a los contribuyentes de la capitación las cantidades ofrecidas como donativos para la guerra con Francia e hizo algunas observaciones a los gobernadores ya que no se habían hecho las comunicaciones oficiales dado que la capitación era un gravamen o impuesto legal, del cual sólo estaban exceptuadas las personas que se indican en la ley y el donativo era voluntario, por lo que cualquier variación debía tener la anuencia del consejo de gobierno. Las cuotas asignadas a los contribuyentes por las respectivas juntas calificadoras se debían exhibir sin deducciones hasta que el gobierno no revisara el asunto.<sup>608</sup>

En otros departamentos como Oaxaca se manifestaron en el sentido de que era muy bueno que se nivelaran los ingresos con los egresos de la hacienda pública, pero que también era importante el arreglo de la justicia y del ejército ya que sin ellos no podían funcionar el país y que en gran medida dependían del arreglo de la hacienda pública. Los oaxaqueños de *El Regenerador*, decían que habría que considerar el arreglo de las contribuciones teniendo en cuenta que “las contribuciones deben ser con proporción a la riqueza y población; y hallándose aquella muy disminuida, es claro, que si en todos los tiempos no debería hacerse de la hacienda pública más gastos que los muy precisos y necesarios, hoy deben reducirse éstos a los absolutamente indispensables...” También pidieron una mayor distribución de los ingresos, una mayor participación de los departamentos en el manejo de sus recursos y una reorganización hacendaria ya que, como Oaxaca, había varios departamentos que no contaban con una tesorería ni con más recursos que para el pago a militares.<sup>609</sup>

A pesar de las críticas y observaciones a fines de 1838 el Congreso decretó que el próximo año continuarían las mismas contribuciones que existían.<sup>610</sup> El Ejecutivo instaba al Congreso que mientras tanto se legislara sobre el arreglo de

<sup>607</sup> Piquero, 1845, pp. 28-29.

<sup>608</sup> *Diario del Gobierno*, 16 de marzo de 1839, núm. 1416.

<sup>609</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de enero de 1840, núm. 1726.

<sup>610</sup> Dublán y Lozano, 1976, t. III, p. 570.

un "sistema interior de Hacienda que provea a los gastos de la administración. Esta obra, tan digna de las cámaras, pondrá término a las necesidades del Erario. Remediarlas en cuanto sea posible, es uno de los primero objetos a que debéis consagrar toda vuestra atención".<sup>611</sup> Pero mientras eso ocurría, las contribuciones extraordinarias seguirían marcando las pautas fiscales de la república poniendo hincapié en los criterios recaudatorios para cubrir el déficit del gasto.

Los debates en el congreso para aclarar las posturas y los objetivos que tenían las facciones partidistas y los intereses a los que respondían en los asuntos fiscales se incrementaban. En las discusiones se apreciaban dos proyectos claramente definidos que más que evidenciar posturas partidistas, liberales apoyando la aplicación de contribuciones directas o conservadores en contra, se aprecian los intereses de las oligarquías y su representación en el Congreso. La cuestión de la polémica era ¿Quiénes estaban por la derogación de las contribuciones directas y quienes no? En la sesión del 15 de junio de 1838 la comisión segunda de Hacienda compuesta por los diputados Bustamante, Mendivil y Pacheco presentó su dictamen ante la cámara de diputados iniciando una discusión que tenía que ver con el problema que se les vino encima al derogar las contribuciones directas en diciembre de 1837 y al iniciarse el bloqueo francés.

### **Otra polémica sobre el tipo de contribuciones**

Al cuestionarse sobre qué leyes fiscales serían las más convenientes y las menos gravosas para el pueblo, la comisión de hacienda concluía que era una pregunta difícil y más si se consideraba la experiencia ya que las contribuciones indirectas habían rendido más ingresos que las directas. Esto hacía pensar a los representantes y al gobierno que era necesario mejorar y reorganizar el cobro de contribuciones indirectas y dejar de lado las directas que no habían rendido lo que se esperaba.

Uno de los partidarios de las contribuciones indirectas era el diputado Jiménez sobre cuyas ideas se inició una discusión acerca de la pertinencia del

---

<sup>611</sup>*Hacienda...*1951. General Anastasio Bustamante al clausurarse el primer periodo de sesiones del Congreso general. 30 de junio de 1838.

cobro de estas contribuciones y la derogación de las directas. El diputado afirmaba que por la disminución y abolición de algunos impuestos al consumo se habían perdido derechos por 300 mil pesos anuales, “resultando tan funesta y terrible consecuencia de que exhausto el erario público, e incapaz de llenar sus atenciones, se halla echado mano de préstamos tan ruinosos...”.<sup>612</sup>

La comisión, al discutir estas aseveraciones se mostraba cautelosa y manifestó que era necesario hacer una reflexión profunda de la cuestión ya que las contribuciones sobre el consumo se habían convertido en una carga gravosa para la población. Los comisionados creían que no se debía ni de quitar las contribuciones que ya estaban, ni quitar las directas para privilegiar las indirectas, sino que era conveniente uniformar su cobro en toda la república así como establecer reglas y exenciones de derechos para simplificar la recaudación. La comisión recalca la importancia de mantener tanto las contribuciones directas como las indirectas ya que ambas tenían ventajas y cambiarlas o quitarlas sería un error ya que “una contribución establecida por años corrige sus errores y se va perfeccionando. El tiempo evita los fraudes y los cambios producen desórdenes”.

Las contribuciones derogadas debían de permanecer así y mantener las tasas, salvo en los productos “de vicio y de gusto, como los vinos, aguardientes y otros licores”. Los productos extranjeros y nacionales quedarían igualados en 16% en su circulación interior. Por último, la comisión propuso las contribuciones que debían de quedar y las exenciones, así como las tarifas de cada producto en una larga lista.<sup>613</sup>

Algo importante de este debate era su impacto e interés que abarcaba gran parte del territorio nacional, Algunos departamentos levantaron la voz para manifestarse sobre el sistema de contribuciones. Aguascalientes se manifestó a favor de que cesaran los arrendamientos del tabaco, se les quitaran tres cigarros a cada cajetilla y un puro de cada papel, con esto -decían- se tendría un rendimiento de más de un millón de pesos. La junta departamental de Chiapas manifestó que las rentas “se hallan abatidas por la corrupción y falta de empleos íntegros y miseria del pueblo...”, pero que sería benéfico que se establecieran contribuciones

<sup>612</sup> *Diario del Gobierno*, 15 de junio de 1838, núm. 1142.

<sup>613</sup> *Diario del Gobierno*, 15 de junio de 1838, núm. 1142..

sobre tabaco, pólvora, salitres y aguardientes como las tenía el gobierno español. La junta departamental de Chihuahua dijo que no le era posible aplicar ninguna contribución por lo que ha padecido por la guerra con los indios bárbaros. La de Jalisco no veía ninguna necesidad de establecer nuevas contribuciones que siempre “disgustan a los pueblos”. En Nuevo León manifestaron que siempre se habían aceptado las contribuciones directas con repugnancia, ya por su calidad, por su modo de recaudarlas y por las multas, por lo que se manifestaban en favor del restablecimiento de las indirectas, pero sin embargo estaban por que se derogara la contribución del 1% que había sobre diversos productos.

El acta de la junta departamental de Oaxaca fechada el 21 de febrero afirmaba que no se habían abolido ningunas contribuciones que pudieran restablecerse por otras nuevas. De Puebla dijeron que la última legislatura local no había derogado ninguna contribución, ni las anteriores habían hecho variación sustancial en los ramos que constituían las rentas públicas y opinaba que el recurso más seguro y menos odioso que se pudiera adoptar, era un aumento en las alcabalas. Proponían que ésta fuera igual en todos los departamentos y que se gravaran algunos productos como el vino mezcal y demás licores, y a los demás productos que no pagaran alcabala se les cobrara un 6%; que se gravara al maíz, al chile al frijol y a la harina, y con un 12% a los productos extranjeros. La junta de Querétaro manifestó que ahí no se había derogado contribución alguna y que no podrían establecerse otras en aquel departamento por “lo abatido del comercio, industria y agricultura, de lo que había resultado la decadencia de las rentas reducidas a 6 mil pesos...”.

Por su parte, la junta departamental de Tabasco opinaba que no era conveniente el recargo en general de las contribuciones indirectas, por que lo resentiría la suma pobreza del pueblo y que “podría disponerlo a la revolución”. La junta propuso: aumento de un 1% a los productos extranjeros y el 4 a aguardientes y licores extranjeros, que se cobrara el 2 y 3 sobre fincas rústicas y urbanas y disminución de empleos y sueldos en las aduanas marítimas y en todos los ramos de la administración y la devolución al gobierno de los ramos que forma el banco de amortización de cobre.

La junta departamental de Tamaulipas dijo también que las contribuciones directas no habían sido derogadas. Por el estado de abatimiento de las rentas los tamaulipecos no encontraban oportuno que se aumentaran en el departamento las contribuciones. En lo que sí estaban de acuerdo era en que se restablecieran las alcabalas bajo las mismas bases que regían durante el gobierno español, pero con cuota limitada al 5%; que se conservaran las contribuciones directas pero sistemadas bajo bases más firmes y que los efectos extranjeros que se consumieran en el departamento pagasen el 6%.

La junta departamental de Veracruz, en donde tampoco se había abolido ninguna contribución directa, consideraba injusto el aumento de ellas porque sería arruinar el comercio y a los pueblos y no producirían lo necesario para socorrer las urgencias del gobierno. Proponían que la renta del tabaco se hiciera nacional, con lo que el tesoro público obtendría mayores ingresos.

Por su parte, la junta departamental de Yucatán argumentó que el comercio y la industria no podrían soportar nuevas cargas y contribuciones mucho menos si se tenía en cuenta que los yucatecos pagaban con puntualidad la contribución personal de 12 pesos que no satisfacían los otros departamentos, además de que se pagaba alcabala sobre contratos públicos. La junta concluyó en pedir una rebaja proporcional de la contribución directa de modo que resultase la igualdad en los impuestos generales.

Por último, la junta departamental de Zacatecas propuso el aumento de la alcabala en los términos que se impusieron al inicio del gobierno centralista, uniformándose el cobro en todos los departamentos. Además, pidió que se regresaran al gobierno los bienes adjudicados al banco de amortización del cobre.<sup>614</sup>

Como era de esperarse las voces eran divergentes, aunque coincidían en términos generales en mantener contribuciones indirectas y en particular estaban por el arriendo a los particulares de las hipotecas de las alcabalas cosa que les beneficiaba. Las juntas departamentales de México, Guanajuato y Zacatecas por separado hicieron la iniciativa para que el estanco del tabaco siguiera

---

<sup>614</sup> *Diario del Gobierno*, 15 de junio de 1838, núm. 1142.

perteneciendo a la nación. Otras juntas como la de Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Oaxaca y Veracruz se manifestaron al unísono por que el estanco no se enajenara. Aguascalientes y Oaxaca estaban conforme con el descuento a sueldos de empleados. Tabasco, Zacatecas y Aguascalientes creían oportuno que los fondos del Banco Nacional volvieran al gobierno. Con respecto a los impuestos al consumo, Aguascalientes y Puebla propusieron el cobro del 2% a los vinos y licores del país y el 6% a los de uva y coco. Tabasco, Tamaulipas y Puebla estuvieron a favor de cobrar derechos a los productos extranjeros. Las juntas departamentales de Monterrey y Zacatecas estaban conformes en el restablecimiento de contribuciones indirectas, aunque designando cuotas a efectos específicos.

A pesar de que se les pedía a los departamentos su parecer en materia fiscal en el caso de Jalisco, departamento que siempre favoreció las causas federalistas, su junta departamental decía que la "metrópoli [refiriéndose a la capital] se volvía orgullosa, soberbia y avarienta".<sup>615</sup> Este nivel en los discursos creaba un sentir generalizado de que si las entidades no eran dueñas de sus rentas no eran autónomas ni soberanas. Había una cuestión de retórica de la soberanía que en el fondo encubría los intereses de las elites regionales, aunque al mismo tiempo se alzaron las voces sobre la obligatoriedad de los departamentos para contribuir a los gastos de la federación como una máxima para salvaguardar el pacto republicano.

En las consultas a los departamentos estaba la idea generalizada de mantener las contribuciones indirectas e incluso imponer las que se cobraban durante el gobierno español. Esto hizo que Carlos María de Bustamante y otros diputados asumieran la propuesta de continuar cobrando impuestos al consumo y comisos, la cual se hizo en la sesión del 20 de agosto añadiéndole la condición de que los recursos se destinaran a los gastos del inminente estado de guerra. La propuesta se aprobó y se pasó a la comisión respectiva.<sup>616</sup>

Días antes, en la sesión del 9 de agosto, el diputado Jiménez, el mismo que había propuesto que se derogaran las contribuciones directas, afirmó que había

---

<sup>615</sup> Olveda, 1998, pp. 123.

<sup>616</sup> *Diario del Gobierno*, 4 de septiembre de 1838, núm. 1223.

prevenido al gobierno que reemplazara esos impuestos por contribuciones indirectas “que fueran menos gravosas a los pueblos”. De alguna manera el diputado se hacía eco de las observaciones de las juntas departamentales. El punto fuerte de la argumentación era que bastaba con ver los estados de cuentas de las memorias desde 1829 a 1834 para ver la practicabilidad de aplicar impuestos indirectos que se habían derogado y que rendirían más que las contribuciones directas que no había pasado de producir escasos 800 pesos en uno de los años fiscales.

A pesar de que la comisión primera de hacienda trabajaba arduamente para elaborar una ley orgánica sobre la materia de acuerdo a la 14<sup>a</sup> de las *Bases constitucionales*, el diputado decía que por desgracia había pasado tiempo y esto no se había realizado, además que los tiempos habían cambiado y rebasado las expectativas de entonces. El diputado se refería sobre todo al bloqueo francés que había cambiado las condiciones y afirmaba

en mi concepto ya no debe tratarse simplemente del modo de subrogar una contribución a otra, con esperanza de sacar ventajas, en un estado de cosas común y ordinario, a la sombra de la paz y de la consiguiente prosperidad interior, sino de cubrir en circunstancias extraordinarias el deficiente enorme de nuestras rentas, para sostener con gloria los derechos más caros de la nación.<sup>617</sup>

El diputado se preguntaba si el proyecto de ley publicado el 15 de junio cubriría las urgencias de la república. La misma comisión había contestado negativamente y decían que según sus cálculos subirían los productos de todas las aduanas interiores a la suma de 5 millones y como el presupuesto de la última memoria del gobierno ascendía a más de veinte millones, quedaría un deficiente de 15 millones en gasto ordinario que tendía a aumentar.

De todos modos, y en lo que coincidía Jiménez con los demás diputados, era que se tenía que elaborar un *Plan General de Hacienda* que adoptara el sistema de contribuciones directas, pero con la condición de que se fueran desapareciendo paulatinamente las aduanas interiores. El problema era que además de pagar las alcabalas se tenían que pagar las contribuciones directas, cosa que era muy gravosa, pero preferible ya que en el caso de que existiera un

---

<sup>617</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de agosto de 1838, núm. 1211.

deficiente, el diputado recomendaba que no se cubriera con arbitrios “ruinosos decretados sin cálculo ni equidad...”.<sup>618</sup>

En esencia lo que proponía era un plan sencillo de contribuciones de nueve artículos en el que se estableciera que todos los habitantes de la República contribuyeran con un 1% anual sobre el valor íntegro y verdadero de sus fincas y posesiones rústicas y urbanas y de cualquier capital que manejasen, sea cual fuere su título y denominación, quedando exceptuados los conventos, hospicios y hospitales. Nuevamente se intentó establecer un impuesto sobre la renta en el artículo 4° ya que se apuntaba que los empleados de establecimientos públicos y particulares, funcionarios de todas clases que percibieran sueldo o pensión; profesores, arrendatarios, los que tuvieran negocios productivos y eclesiásticos seculares, deberían pagar sobre el valor total que cada uno perciba o se le calcule por año. El 5° incluía a los jornaleros y criados domésticos, que había estado exceptuados y que ahora contribuirían anualmente con lo que ganaran en un día, pagando trimestralmente en enero, mayo y septiembre de cada año. Finalmente en el 8° proponía que a partir de enero se cobrarán en las aduanas interiores la mitad de los derechos y a partir de mayo cesarían en su totalidad.

Este proyecto, que trataba de simplificar la labor tributaria, se pasó a las comisiones para su revisión. En la sesión siguiente del 10 de agosto fue leído y aprobado en lo general.<sup>619</sup> A pesar de su aceptación, faltaba mucho para que el sistema fiscal fuera sencillo y simplificado, además de eficiente. La polémica sobre la pertinencia de una y otras figuras fiscales no se agotó y continuó siendo parte importante para la construcción de un sistema moderno de hacienda.

Una de las contribuciones indirectas que se reorganizó fue la *pauta de comisos*, que eran impuestos al traslado de mercancías. La reglamentación implicaba el mejoramiento de guías y tornaguías para evitar la evasión y la introducción de mercancías prohibidas.

Desde junio de 1837 se había establecido que todos los frutos de la agricultura del país podrían circular y consumirse libremente sin pagar derecho alguno, a excepción de los puramente municipales. También se redujeron algunas

---

<sup>618</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de agosto de 1838, núm. 1211.

<sup>619</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de agosto de 1838, núm. 1211.

alcabalas, los impuestos sobre la producción del oro y de la plata, se eliminó el monopolio estatal del mercurio y la pólvora y se redujeron los derechos aduanales. Al año siguiente, un nuevo decreto eliminó los impuestos sobre la producción de algodón, lana, café y cacao. Las disposiciones tuvieron un efecto contrario al que se esperaba ya que afectaron las fuentes fiscales más importantes, a la producción minera, al comercio regional, interregional e internacional y, parcialmente, a la producción agrícola.

El gobierno buscó mecanismos para paliar la pérdida de esos recursos. La renovación de la *pauta de comisos* significó un fortalecimiento de las contribuciones indirectas a pesar del descontento que provocaban entre la población. El 29 de julio de 1837 la comisión de Hacienda de la cámara de senadores emitió un larguísimo dictamen que ocupó dos números completos del diario oficial sobre el acuerdo de los diputados acerca de la derogación de los comisos. Haciéndose también eco del “clamor público contra la pauta [...] por las vejaciones que por ella se causaban al comercio y que resentían principalmente los pobres”, la comisión estaba decidida a consultar la aprobación del acuerdo de la cámara de diputados para declararla insubsistente. La comisión hizo una revisión de cada uno de los artículos de la pauta concluyendo que se deberían de matizar los productos gravables y las excepciones, pero que no se derogara.<sup>620</sup>

Cuando esto se discutía, la Dirección General de Rentas mandó una circular al secretario de hacienda informándole de los atropellos y anomalías que se suscitaban a raíz de la aplicación de comisos. Los abusos se encubrían bajo el pretexto de que no se cumplían los reglamentos. Las quejas provenían principalmente de comerciantes que decían haber sufrido extorsiones y perjuicios en su labor “por la equivocada inteligencia que se les da [a los empleados] acaso por un exceso de celo a favor del erario, o por otros fines menos dignos ...”. La respuesta de la comisión de hacienda fue que se harían nuevas prevenciones y se cuidaría más la revisión de las mercancías.<sup>621</sup>

De hecho así ocurrió. El 1° de Mayo del 1838 se expidieron las prevenciones para la expedición de guías y pases que también comprendía un

<sup>620</sup> *Diario del Gobierno*, 23 y 24 de agosto de 1837, núms. 846 y 847.

<sup>621</sup> *Diario del Gobierno*, 11 de agosto de 1837, núm. 834

análisis del estado de estas contribuciones. El inspector general informó al gobierno que carecía de información, que se ignoraba el número y nombre de las administraciones, receptorías y subreceptorías que había en la República y se desconocían datos de la Dirección General. El inspector aseveró que había pedido informes a los gobernadores y aunque algunos enviaron la información otros no, como las Californias, Nuevo México y Tejas debido a conflictos e insurrecciones. A pesar de esto, el funcionario afirmó que “mucho se ha conseguido, los administradores ahora trabajan con más celo, ha renacido la eficacia, esmero y vigilancia en sus operaciones, pero han incurrido en faltas, por lo que se les debería vigilar...”.<sup>622</sup>

Este informe muestra la situación de las oficinas recaudadoras. A pesar de los intentos por hacer eficiente la administración, los ingresos no se daban en el volumen que se esperaba. También era cierto que en el cobro de estas contribuciones, en las que el gobierno general intervenía directamente, había cambiado la relación fiscal entre éste y las oficinas nacionales. El gobierno recibía todos los impuestos de los puertos (aduanas marítimas), de minas, pólvora, monopolios del tabaco y sal, oficinas postales, lotería e impuestos sobre la propiedad. De estos impuestos, los que más redituaban eran las aduanas marítimas y los más gravosos para los comerciantes eran los comisos. No resultaba raro entonces que algunos miembros de este sector hubieran participado en revueltas y pronunciamientos contra el gobierno centralista. Hasta el ministro Gorostiza era de la opinión de la mala recepción que tenían los comisos, por lo que apuntó: “La ley de comisos para el interior no es posible que subsista por más tiempo tal como se halla vigente, aun cuando no hubiera que considerar otra cosa que el anatema á que la ha condenado el odio público...”.<sup>623</sup>

El primero de enero de 1839 comenzaron las sesiones de un segundo congreso con la mitad de los representantes nuevos, aunque sólo se habían

---

<sup>622</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 483-507. En el documento se inserta una lista de administraciones, receptorías y subreceptorías de rentas que se encontraban en la república. Poco después y ante la urgencia de reducir gastos y por las corruptelas, la oficina de inspección general de guías fue derogada ya que “habiendo acreditado la experiencia, que lejos de haber proporcionado beneficio al erario, la inspección general de guías, ha sido y es gravosa...”. *Circular del 20 de marzo de 1839*, Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.614.

<sup>623</sup> *Memoria*, 1838.

nombrado a 18 nuevos diputados.<sup>624</sup> En la Cámara de Diputados se había fortalecido un grupo de tendencia federalista compuesto por personas como Casimiro Liceaga y Pedro Ramírez, en especial destacaba el diputado Manuel Payno y Bustamante, experto en cuestiones hacendarias y que tendría una actividad destacada en las futuras medidas fiscales.

La composición de este congreso era muy parecida al anterior aunque es importante notar la presencia de federalistas moderados en sus filas. Después de algunos movimientos político-militares como el de Tampico, los federalistas se habían fortalecido y no tardarían en promover un cambio constitucional. Este nuevo congreso manifestó en efecto una tendencia hacia el cobro de contribuciones indirectas y principalmente se abocarían a legislar sobre una renovación de las alcabalas basada en una nueva ley de comisos y sobre el cobro de un 15% sobre el consumo de productos extranjeros.

El 4 de febrero de 1839 se presentó otro proyecto de ley para reorganizar la pauta de comisos con la finalidad de “poner término á los gravísimos perjuicios que ha acarreado al comercio de la república la pauta de comisos del 29 de marzo de 1837...”.<sup>625</sup> Esta fue una de las razones que se exponían para renovar un gravamen que había sido muy criticado. Entre otras cosas se trataba de detener los abusos, arbitrariedades e injusticias que se cometían. El proyecto presentado precisaba los requisitos con los que debían transitar las mercancías y las penas de comiso. Para evitar las quejas se aclaró la forma en que debían de realizarse las detenciones de mercancía y que solamente un juez podía determinar la imposición del decomiso. Al fin de cuentas, la ley de comisos no desaparecía como era idea de varios diputados y de comerciantes agraviados, sino que se renovaba y se aplicaba con más penalizaciones.

Lo que si se aprobó fue la desaparición de la oficina de guías y tornaguías ya que se estaba incrementando el gasto administrativo y en vez de ser útil, entorpecía el funcionamiento de la pauta. La consideración de la contaduría mayor de desaparecer la oficina tendía también a que sus funciones recayeran en la

---

<sup>624</sup> Sordo, 1993, p. 309.

<sup>625</sup> *Diario del Gobierno*, 11 de febrero de 1839, núm. 1381.

Dirección General de Rentas. De esta manera no sólo se economizaría en la administración de las rentas, sino que se centralizaría más la administración.<sup>626</sup>

A pesar de que un sector del congreso apoyaba la reestructuración de contribuciones indirectas, otro hacía impugnaciones sobre su pertinencia. En la sesión del 15 de abril 1839 se puso a discusión el dictamen de la segunda comisión de hacienda sobre los gravámenes a las mercancías. Se empezó a discutir el artículo 1° sobre que los géneros, frutos y efectos nacionales y extranjeros tengan que pagar nuevos derechos en cada administración, receptoría o sub-receptoría de rentas. Varios diputados reprobaron el artículo porque provocaría que las mercancías se encarecieran inmediatamente y que era necesario que el impuesto se cobrara “después de seis meses” para evitar el alza. La polémica no se zanjó y se dejó para la sesión siguiente.

El 16 de abril se aprobó el polémico artículo como estaba por 24 diputados contra 3, al mismo tiempo que se discutían los siguientes artículos que trataban específicamente sobre los montos con que debían gravarse el traslado y el consumo de azufre, salitre, café, ixtle, grana, vinos y aguardientes, licores y cacao, entre otros productos.<sup>627</sup> Algunos diputados propusieron la rebaja de las cuotas ya que eran injustas y ruinosas para la industria nacional, pero Payno dijo que ya se había tomado en cuenta el impacto y que no era tan considerable. La discusión se suspendió y se retomó al día siguiente. Dando su brazo a torcer ante las presiones, Payno estuvo por disminuir la cuota a 10%. Suficientemente discutido se aprobó 23 contra 6.<sup>628</sup>

En la sesión del 17 de mayo el diputado Barbachano expuso si se había tomado en cuenta que las contribuciones indirectas eran diferentes en cada departamento y que por ejemplo en Yucatán se cobraba además una contribución personal que se pagaba “con la mayor religiosidad”, aún cuando algunos departamentos habían dejado de pagar su contingente. El diputado estaba tocando un problema esencial en las relaciones del centro con los departamentos

---

<sup>626</sup> *Diario del Gobierno*, 23 de marzo de 1839, núm. 1423.

<sup>627</sup> Para dar un ejemplo, el pulque fino pagaría a su entrada a las capitales de los departamentos 12 granos por arroba, el pulque “gordo o tlachique”, 6 granos por arroba. En los demás lugares se exigiría indistintamente a toda clase de vendedores un 12% sobre el valor del pulque fino y un 6% del ordinario.

<sup>628</sup> *Diario del Gobierno*, 7 de mayo de 1839, núm. 1470.

en dos aspectos: cómo uniformar las rentas y cómo centralizarlas. El diputado Payno aclaró que sí se habían considerado algunas diferencias teniendo en cuenta las particularidades de cada departamento. Después de esta polémica se continuó debatiendo sobre los detalles hasta principios de junio.<sup>629</sup>

De esta manera el gobierno de Bustamante siguió dependiendo en forma importante de las alcabalas, de los gravámenes al consumo y a los comisos, a pesar de que estaban concientes de que la inspección general de guías había sido gravosa sobre todo para los comerciantes.

Años después, Guillermo Prieto expuso sus opiniones sobre la *pauta* y las alcabalas que dejaban en mala posición a los gobiernos centralistas:

La alcabala recibió refuerzos con la *pauta de comisos*, última expresión de la tiranía fiscal, y en que constaban las confiscaciones, la diferencia de *sueldos*, el extravío de *ruta* y todo el refinamiento inquisitorial de la época de los virreyes. Con imponerse derechos al palo de tinte y cerrar varias aduanas fronterizas, se creyó perfeccionada la reforma respecto del comercio exterior. Las bebidas, las fincas por traspaso y por traslación de dominio, los giros con el nombre de reforma de patente; y en el departamento de Puebla el ganado cabrío, con el nombre de *derecho de abasto*, todo fue gravado, dictándose además disposiciones terribles para el pago de las deudas activas del erario.<sup>630</sup>

De acuerdo con Prieto, los comerciantes veían en la *pauta* una carga pesada, además que una nueva contribución aplicada a las mercancías causaría graves conflictos.

A pesar de la oposición a este tipo de impuestos, a fines de 1839 se decretó un aumento un 15% a los productos introducidos del extranjero, principalmente textiles.<sup>631</sup> Este nuevo gravamen imponía un aumento al consumo de productos extranjeros y era de carácter temporal mientras se arreglaban las contribuciones interiores. La mayor parte de lo recaudado por esta contribución estaba destinado al pago de sueldos de los servidores públicos y podemos apreciar una evidente

<sup>629</sup> *Diario del Gobierno*, 24 de mayo de 1839, núm. 1485.

<sup>630</sup> Prieto, p.655.

<sup>631</sup> Esta nueva disposición echaba abajo la ley del 6 de mayo de 1837 que establecía que los tejidos de algodón extranjeros, además de los derechos de arancel, sólo pagarían cuatro centavos de peso por cada vara cuadrada en el puerto de su introducción o internación y que hacía extensivo el decreto federalista del 1° de febrero de 1828, que liberó de todo derecho a los tejidos de algodón, lana y seda de fabricación mexicana. De hecho estas disposiciones habían sido desoídas cuando el general Arista solicitó la introducción de hilazas y productos de algodón para que con el impuesto se pagase al ejército del norte que iría a pelear a Texas. Bustamante, 1985, vol. 7, p. 13.

desigualdad en los montos asignados.<sup>632</sup> En el debate parlamentario se lazararon voces a favor de su aplicación y su conveniencia. Payno y Bustamante, miembro de la Comisión de Hacienda del Congreso, trató de defenderla, argumentando que “toda contribución es mala, pero es un mal necesario para la existencia de las sociedades”.<sup>633</sup>

La ley fue refutada por los comerciantes argumentando que afectaba más al pueblo consumidor que al comercio, porque éste siempre cargaba con el mayor importe de los impuestos. Payno y Bustamante se aprestó a decir que eran los agiotistas los que se oponían a la contribución por proteger sus intereses.<sup>634</sup> Esta polémica terminaría por convertirse en un conflicto entre los grupos proteccionistas y grupos de comerciantes y militares que con bases librecambistas, hacían de la introducción un negocio muy lucrativo facilitado por Santa Anna y que afectaba a la incipiente industria nacional.<sup>635</sup>

Aprobado en lo general la cámara pasó a discutirlo en sesión secreta. El 10 de junio de 1839 se aprobó el artículo 1° que imponía el aumento del 15% al consumo de productos extranjeros, por 26 votos contra 8.<sup>636</sup> El acuerdo pasó al senado, aunque no se tienen las actas secretas, se sabe que fue reprobado, ya que en julio la Cámara de Diputados insistió en su acuerdo y se pasó nuevamente a la de Senadores, la que finalmente, después de cuatro meses, la devolvió aprobada, publicándose el 26 de noviembre de 1839.<sup>637</sup>

---

<sup>632</sup> Dublán y Lozano, t. III, p. 667-668. La distribución del impuesto quedaba de la siguiente manera: un 5% para las atenciones generales del gobierno (que incluía el pago de los funcionarios de los departamentos); un 3% para el pago de los presupuestos, de las cámaras, sus oficinas y Contaduría Mayor; un 3% para el pago del sueldo del presidente de la República, el de sus cuatro ministerios, el del consejo, Supremo Poder Conservador y Suprema Corte de Justicia Marcial; 3% para los empleados civiles y judiciales de los Departamentos y el 1% restante para el pago de pensiones de viudas y huérfanos.

<sup>633</sup> Sordo, 1993, p. 349

<sup>634</sup> LAF. *Discurso...*, 1840.

<sup>635</sup> Desde 1839 se había formado la *Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional* con industriales del algodón y del cristal, que promovería mejoras para la industrialización del país, así como su protección. Como presidente estaba Lucas Alamán y entre sus socios fundadores se encontraban comerciantes como Felipe Neri del Barrio y Vicente Eguía. Sin embargo, los permisos otorgados al general Mariano Arista para importar hilazas del extranjero hacían peligrar estos objetivos. Sordo, 1993, p. 385. Para profundizar al respecto véase Bernecker, 1992.

<sup>636</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 667.

<sup>637</sup> Cámara de diputados, *sesiones de los días 10, 11, 12 y 14 de junio de 1839*. Archivo del Instituto de investigaciones Legislativas, en Sordo, 1993, p. 348.

La aplicación de la ley hacía que afloraran dudas y controversias. El presidente Bustamante resolvió la duda sobre si las mercancías almacenadas antes de la promulgación de ley deberían de pagar. Se acordó que tendrían que pagar el 5%. El presidente también estableció que para evitar abusos y fraudes que podrían cometerse por la ignorancia de las oficinas recaudadoras, se pusieran en las guías las constancias necesarias.<sup>638</sup>

Payno no consideraba excesivo el impuesto, porque lo único que había hecho el Congreso era establecer la cuota pagada antes de la reforma del arancel de 1837. La ley gravaba al pueblo consumidor y no al comercio, porque éste siempre cargaba en los productos el mayor importe de los impuestos y estaba demostrada la necesidad de recursos para la hacienda pública. Para terminar afirmaba “que la ley tenía por decididos adversarios á los agiotistas; ¿Cómo han de ver ellos con indiferencia que se les escape de las manos una utilidad de ochocientos mil á un millón de pesos anual y que sin trabajo podrá producirles la penuria y la infelicidad de las viudas, empleados y militares?”.<sup>639</sup>

Para ver con más detalle el cobro de esta contribución tenemos un caso en el Departamento de México en el que en 1839 se presentaron listas de individuos igualados por la receptoría de Tlaquiltenango con las cantidades que deberían satisfacer al año en los rubros de alcabalatorios al 10% y consumo de efectos extranjeros al 5%, que correspondían a la jurisdicción de la Aduana Nacional de Tlaquiltenango como se muestra en el cuadro 8.4

---

<sup>638</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 673-674. LAF. *Dictamen de la mayoría de las comisiones de policía y segunda de hacienda de la cámara de diputados sobre la derogación de la ley del 26 de noviembre del año anterior que aumentó el derecho de consumo y voto particular de los señores que disintieron*, México, impreso por J.M.F. de Lara, 1840.

<sup>639</sup> Sordo, 1993, p.350.

**CUADRO 8.4**

**IMPUESTO AL CONSUMO DE PRODUCTOS EXTRANJEROS**

	Pago del total al año
Villa de Jojutla.....	233 pesos
Hacienda de Treinta y de san Miguel.....	390
Villa de Tlaltizapán.....	219
Hacienda de san Nicolás.....	198
Hacienda de Zacatepec.....	30
Hacienda de san José Vistahermosa.....	40
Pueblo de Ixtla.....	503
Hacienda de Acamilpa.....	47
Hacienda de San Gabriel.....	90
Monto total.....	1 750 pesos al año.

FUENTE: AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 7

Haciendas, villas y pueblos estaban incluidos en el censo y sus contribuciones demostraban el control que tenía el gobierno para cobrarlos. Sin embargo, recién promulgada la ley en diciembre de 1839, ya había una creciente oposición al pago de esta contribución encabezada por comerciantes de México, Guadalajara, Valladolid y Tepic; las juntas departamentales de Zacatecas, Durango, San Luis y muy especialmente Veracruz; el ministro plenipotenciario de Inglaterra y los encargados de negocios de Francia y Prusia.<sup>640</sup>

La oposición manejó la idea de que esta ley aumentaba el impuesto en un 15%. El ministro explicó que en realidad se había aumentado sólo un 5% a un 10% ya existente, aunque se argumentó que el impuesto traería problemas porque se había tomado precipitadamente y sin reflexión por lo que acabaría con el comercio, aumentaría el contrabando, causaría revoluciones y traería problemas con las potencias extranjeras.<sup>641</sup>

El 17 de diciembre se comenzó a discutir una iniciativa del gobierno que daba ciertas concesiones al comercio con la finalidad de suavizar el impacto de la ley sobre el consumo. En el artículo 1° se concedió al comercio la gracia de que el aumento del 10% se cobrara en cada Departamento al mes de publicada en sus respectivas capitales. La ley se aprobó con voto mayoritario y el senado la

<sup>640</sup> Cámara de diputados, *sesión secreta ordinaria del 9 de diciembre de 1839*, en Sordo, 1993, p.349. Véase Vázquez, 1990.

<sup>641</sup> Véase. LAF *Representación...* 1840.

sancionó por unanimidad, por lo que el gobierno la promulgó el 27 de diciembre.

642

Esta concesión había sido una gracia importante del gobierno, pero los enviados extranjeros y los comerciantes en general, con la regla de comprar lo más barato posible y vender lo más caro que se pudiera, abarrotaron sus bodegas de productos extranjeros durante el mes de gracia otorgado y siguieron presionando al Congreso para la derogación de la ley. Cínicamente, a finales de 1840, los comerciantes decían que el comercio extranjero se había paralizado desde la publicación de la ley, pero la prensa oficial se preguntaba que cómo no se iba a paralizar si tenían las bodegas repletas de productos.

El 3 de agosto de 1840 el ministerio de Hacienda hizo iniciativa al Congreso para derogar la ley del 26 de noviembre de 1839.<sup>643</sup> La iniciativa pasó a la segunda comisión de hacienda, la cual presentó su dictamen el 7 de octubre de 1840 firmado por Barajas, Bustamante y Figueroa, con votos particulares de Ortiz de Zárate, Barbachano y Pacheco. En el escrito se hizo un análisis del estado de la hacienda y un estudio histórico de cómo fueron disminuyendo los impuestos desde la independencia. Al final del documento se dio respuesta a las impugnaciones a la ley. El primer artículo del nuevo proyecto redujo la tasa a 7%.<sup>644</sup>

Aún con esa rebaja, el gobierno tuvo que decretar reglas para que las administraciones principales de las rentas de los departamentos vigilaran escrupulosamente que los administradores, receptores y subreceptores de su demarcación, ingresaran inmediatamente lo recaudado por el derecho de consumo. Estas reglas también establecían claramente los porcentajes que debería ingresar a la tesorería general y cuáles a las de los departamentos, por lo que se estableció que el 1% de lo que se recaudara en cada departamento se destinaría al pago de viudas y huérfanos y otro 3% se destinaría a gastos de los mismos departamentos. Las administraciones de rentas y las tesorerías

<sup>642</sup> *Diario del Gobierno*, sesión del 23 de diciembre de 1839.

<sup>643</sup> *Diario del Gobierno*, sesión del 3 de agosto 1840. El *Mosquito Mexicano* informaba en septiembre sobre las reclamaciones del enviado plenipotenciario inglés por la ley del 15%. Ver...

<sup>644</sup> LAF *Dictamen...* 1840. El artículo 1º quedó así: "Se reduce á un 7% el 10% de consumo que se aumentó á los géneros, frutos y efectos extranjeros por las leyes de 26 de noviembre y 27 de diciembre de 1839".

departamentales administrarían los ingresos correspondientes detallando en libros por separado las cuentas del ramo. El 4% destinado a los departamentos no fue un paliativo significativo contra el descontento.

El intento del gobierno central por definir cuáles eran sus rentas y cuáles pertenecían a los departamentos se topó con la oposición tradicional de éstos a no colaborar con los gastos de la administración del Estado y mucho menos con rentas que desde el federalismo les había pertenecido.

El gobierno mantuvo la contribución a pesar de las impugnaciones que cada vez fueron más fuertes y que serían la bandera de un movimiento político-militar que acabaría con la administración Bustamante al año siguiente.

El otro elemento importante de la política seguida por el gobierno de Bustamante fue la reorganización de las aduanas, la cual iba en dos direcciones:

- 1.- Arreglar las oficinas aduaneras con la finalidad de controlar más a la burocracia e impedir toda forma de contrabando y corrupción y
- 2.- Reestructurar las hipotecas que sobre ingresos aduanales acortaban los ingresos del erario.

Las rentas de las aduanas tanto marítimas como fronterizas eran los principales recursos con los que contaba el mantenimiento de la administración, cualquier desarreglo o bloqueo, como el que se había sufrido, provocaba un fuerte impacto negativo en la masa de recaudación, además como se privilegiaba la enajenación de recursos como pagos anticipados, la situación empeoraba.

Desde el inicio de la administración se había decretado un arancel general para aduanas marítimas y fronterizas con la finalidad de distribuir las cargas de las hipotecas y renegociar nuevos créditos sobre otros porcentajes de ingreso.<sup>645</sup> Aunque no se trataba de una enajenación de las aduanas, sino de los ingresos, la situación no podía ser peor, toda vez que las casas comerciales y los prestamistas se cobraban directamente de las cajas.

En 1837 existían cinco categorías de aduanas y el número de empleados y de sueldos variaba. En la primera estaban Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas y Matamoros. En la segunda estaban Guaymas, Acapulco, Campeche, Tabasco y

---

<sup>645</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 303

San Blas. De tercera clase eran Sisal y Monterrey (en la Alta California). Las de cuarta estaban destinadas al comercio de cabotaje y las de quinta eran las aduanas fronterizas.

De hecho los gastos de mantenimiento y salarios eran muy grandes, en 1837 ascendían a más de medio millón.<sup>646</sup> Este aspecto, junto con el problema de las altas tarifas, el contrabando, la corrupción, los bloqueos, el financiamiento de la deuda y de los conflictos bélicos, harían que la administración de Bustamante le diera especial prioridad al arreglo de las aduanas. El congreso, el ministro de Hacienda y el presidente sabían bien el riesgo que corrían al fortalecer un rubro bastante inestable y depender de él en gran medida. Entre 1835 y 1845, los ingresos en ese rubro oscilaban entre un 18 y 31% del total, con excepción de los años 1836-1838, 1840 y 1844, en que fueron más allá del 40%.<sup>647</sup>

El congreso inicialmente hizo algunas consideraciones sobre la selección de funcionarios capaces y honrados. Ordenó que los oficiales, tesoreros y jefes de las oficinas dirigieran cuanto informe les pidieran los jefes superiores y vigilaran especialmente a los empleados de aduanas marítimas para evitar el escandaloso contrabando de mercancías prohibidas.<sup>648</sup>

Para paliar los problemas suscitados por la centralización de las rentas, se hicieron algunas concesiones. El 31 de marzo de 1838 se expidió una ley que estipulaba que se continuaría cobrando en los puertos el 1% que estableció el decreto de 1° de mayo de 1831 y lo que se recaudara iría a la reparación del muelle y a los gastos del tribunal mercantil establecido en Veracruz. Además se especificaba que en los demás puertos de la República se invertirían en la construcción y reparación de muelles, sin embargo por otro lado se aumentaba el control y la supervisión.<sup>649</sup>

El 11 de abril de 1838 se emitió la circular por la que el ministerio de Hacienda daba atribuciones a los gobernadores de los departamentos para vigilar las oficinas de las aduanas marítimas y fronterizas igual que los jefes superiores

---

<sup>646</sup> *Decreto del 17 de febrero de 1837*, en Ibarra Bellon, 1998, p. 62.

<sup>647</sup> Ibarra Bellon, 1998, p. 63. Datos basados en Herrera y Alvarado, 1990, p. 137.

<sup>648</sup> *Dublán y Lozano*, t. III, pp. 615 y 620.

<sup>649</sup> *Dublán y Lozano*, 1876, t. III, p.467.

de Hacienda.<sup>650</sup> Recuérdese que los gobernadores eran impuestos por el presidente de la república y los jefes superiores dependían directamente de los primeros.

El gobierno de Bustamante al intentar “arreglar” las aduanas marítimas y fronteras, creó los mecanismos necesarios para propiciar nuevos aranceles y negociar nuevos préstamos adelantados por las rentas. Además de que, para congraciarse con este sector, el 27 de diciembre de 1839 el gobierno emitió un decreto en se daba un mes de gracia para el pago del impuesto al consumo de productos extranjeros.<sup>651</sup>

Para finalizar diremos que en las cuestiones hacendarias, vitales para la buena marcha del gobierno, existía una división de criterios entre la administración de Bustamante y los congresistas. Bustamante quería el camino fácil, pero dudoso, de imponer contribuciones al comercio extranjero y al endeudamiento. Lo que demostraba este tipo de medidas era la desesperación por contar con recursos, pero también la incapacidad de construir un sistema eficiente y sistematizado de hacienda pública, cuyos principios ya estaban puestos en 1836. Con este tipo de contribuciones a lo único que tendía el gobierno era hacerlas y hacerse más odioso.

Si ya de por sí uno de los argumentos para derogar el paquete fiscal de 1836 había sido que era oneroso para los particulares, más las exacciones extraordinarias. ¿Cómo era posible que se suprimieran las contribuciones de 1836 que más o menos estaban sistemadas y sustituirlas por esta miscelánea que parecía más una expoliación? El ministro Gorostiza criticó esta situación y dijo que el sistema hacendario carecía de uniformidad, que más parecía haber dejado herencias nefastas que concebir una hacienda más sistematizada, aunque al ministro no le había quedado otro remedio que firmar el decreto que establecía un cargo sobre otro. Los propietarios que ya habían pagado de acuerdo con el reglamento anterior de 1836 ahora pagarían de nuevo la cuota asignada, e

---

<sup>650</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.480.

<sup>651</sup> *Diario del Gobierno*, 30 de diciembre de 1839, núm. 1705.

incluso, a las fincas que habían sido mejoradas, se les practicaría un nuevo avalúo.<sup>652</sup>

A fines de 1837 se había derogado el paquete fiscal de contribuciones directas de 1836. Las razones para desechar este paquete fiscal, quedan un tanto oscurecidas en los debates parlamentarios, sin embargo podemos sostener que habían afectado intereses de propietarios y ante la escasa recaudación el gobierno cortó por lo sano, evitándose así un conflicto de intereses con este grupo. Más sin embargo, las medidas adoptadas por Bustamante en torno a contribuciones indirectas como comisos y consumos afectarían al sector comerciante.

En un juicio posterior Ignacio Piquero afirmaba que había sido “funesta” la ley de diciembre de 1837 que derogó las contribuciones directas que apenas empezaban a rendir ingresos e influyó naturalmente en los contribuyentes que percibían cierta inconsistencia en el manejo de la hacienda. Aunque Piquero achacó la situación a las presiones que ejercía el bloqueo francés, su juicio era contundente:

Las consecuencias de un paso dado sin previsión, siempre son funestas para las naciones. Si no se hubiera dado aquel perjudicial ejemplo, no se habría visto el Congreso en la necesidad de expedir el decreto del 19 de noviembre de 1838 facultando al gobierno para acordar las medidas conducentes a hacer efectiva [...] la recaudación del arbitrio extraordinario, en virtud del cual se dio todo el recorte necesario á la potestad coactiva [...] y se impusieron multas a morosos...<sup>653</sup>

El uso de la “potestad coactiva” generaba inconformidad, máxime cuando se legitimaba la confiscación de bienes. Como resultado no se logró la recaudación que se esperaba de cuatro millones. A esto –continúa Piquero– se agregó otro “obstáculo” que fue exceptuar del pago a jornaleros y sirvientes domésticos, que además conllevó la desconfianza del público sobre las excepciones y privilegios. Una gran parte de masa de contribuyentes estaba exenta y eso se reflejó en la baja recaudación. El funcionario además atribuyó la

<sup>652</sup> *Diario del Gobierno*, 15 de septiembre de 1838, núm. 1234.

<sup>653</sup> Piquero, 1845, pp. 20-28.

escasa recaudación a la “falta de costumbre” en la puntualidad de los pagos y los métodos coercitivos.<sup>654</sup>

Me parece necesario recalcar que en las discusiones sobre la conveniencia de qué tipo de contribuciones se debían aplicar, se pueden observar dos proyectos claramente definidos, que más que evidenciar posturas partidistas, liberales apoyando la aplicación de contribuciones directas o conservadores en contra, se aprecian los intereses de las oligarquías y su representación en el congreso, lo que creó un nuevo esquema de disputa política y económica que difiere del esquema interpretativo de liberales contra conservadores como dos bloques homogéneos y monolíticos opuestos diametralmente.

La miscelánea fiscal de 1838 que incluía arbitrios extraordinarios sobre contribuciones directas, alcabalatorios y sobre los consumos, contenía varias diferencias con respecto al paquete fiscal de 1836. Aunque las medidas de Bustamante gravaban un espectro más amplio de objetos, no dejaba de tener un carácter temporal y extraordinario, por lo que se tenía que pagar además de los impuestos ya establecidos. La respuesta de público al arbitrio extraordinario para recaudar cuatro millones fue inicialmente favorable al pago, lo cual lo atribuyo a que se trataba de una urgencia nacional ante la posible guerra con Francia y se le movía su sentimiento patriótico, aunque no tardaron en aflorar casos de oposición que argumentaban injusticia en el cobro. De hecho, la oposición al pago había logrado que se derogara el paquete fiscal de 1836, la oposición a las contribuciones extraordinarias sería más fuerte por que afectaba tanto a sectores medios de profesionistas como a sectores ricos y comerciantes.

Al terminar el conflicto se multiplicó la resistencia al pago ya que se pensaba que el motivo principal para el cobro de la contribución extraordinaria había dejado de existir. Según Piquero “Era un impuesto hijo de las circunstancias, y por tanto, pasados los momentos que avivaron los sentimientos patrióticos, se

---

<sup>654</sup> Piquero, 1845, pp. 20-28.

hizo muy difícil verificar la exacción...”.<sup>655</sup> A esta situación se sumaron los movimientos políticos que se dieron en muchas localidades y que aprovechaban el descontento fiscal para sumar adeptos contra el centralismo.

El nuevo ministro de hacienda Javier Echeverría señaló en 1840 que la única solución era la aplicación de contribuciones directas, dado que 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”.<sup>656</sup> Sin embargo, como hemos visto a lo único que se avocó Echeverría fue a decretar préstamos para el gobierno ya sea por las aduanas o teniendo de intermediario al Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre.

Sobre el significado del “arreglo” de las aduanas impulsado por Bustamante, podemos argumentar que mientras se debatía sobre las medidas fiscales a ejercer, las necesidades del erario hicieron que se recurriera a la práctica de pedir préstamos forzosos a cambio de vales y por medio de los productos de las aduanas. Los préstamos forzosos, además de los arbitrios extraordinarios, fueron un tipo de contribución que evidenció un sistema perverso de contribuciones que echó a perder las prácticas fiscales sanas que se estaban proponiendo. Préstamos forzosos y contribuciones extraordinarias se consideraron expoliaciones injustas. Hay que considerar un aspecto sustantivo del análisis fiscal que es la evolución de los ingresos ordinarios frente a los extraordinarios para saber los rendimientos de cada uno y cuáles rindieron más. Ello supone también advertir una tensión entre las orientaciones normativas de la recaudación y las acciones imperativas de la contingencia política y especialmente financiera. Esto último es relevante en una época en la que los recursos prácticamente estaban en manos de prestamistas, refiriéndonos a la deuda interna. Era una hacienda atada de manos. De hecho, la necesidad de recursos obligaba a los gobiernos a

---

<sup>655</sup> Piquero, 1845, p.27.

<sup>656</sup> Romero, 1870, p.189.

establecer préstamos forzosos, pero aún así no se pararon las discusiones sobre la aplicación de una legislación tendiente a reordenar la fiscalidad.

Creo que lo interesante de esta miscelánea fiscal, independientemente de su carácter extraordinario, estriba en que fue un antecedente a los paquetes fiscales que iban a perfilarse durante 1841 y 1842 en donde los gravámenes iban a impactar rubros que hasta entonces no habían sido tocados por el fisco como diversiones y entretenimientos, profesiones lucrativas y salarios. Este intento por gravar nuevos rubros, impactaba en los sectores propietarios y productivos del país. Se puede afirmar que estas contribuciones de tipo directo y proporcional pretendían gravar más a los que más tenían. Por lo tanto me parece que el intento, a más de buscar nuevas venas de flujos de recursos fiscales, dejaba claro que la administración centralista iba directo a gravar todo lo gravable para remontar una situación de penuria. La actitud del gobierno y del congreso tendió entonces a legislar un paquete de esta naturaleza que se vinculaba más a los impopulares préstamos forzosos para cubrir las urgencias del erario. Los objetivos recaudatorios del gobierno de Bustamante quedaron al descubierto. Estas contribuciones “retrogradaron” –como se decía en la época- el desarrollo de un plan general de hacienda y lo que era peor, no creaban ningún orden en las recaudaciones ni costumbre en el contribuyente.

Las contribuciones extraordinarias iban en sentido contrario al ideal que se buscaba de modernidad fiscal. Eran cargas sobre cargas y se puede decir que no eran propuestas fiscales novedosas. Su interés no era gravar equitativamente o justamente. Aunque se mantuviera la figura de una junta calificadoras y los particulares pudieran impugnar, eran impuestos obligatorios sumados a los que ya se cobraban. El criterio era recaudatorio y extraordinario, que ante los ojos de los particulares más parecía una expoliación. Estas medidas, sin embargo, sirvieron para ensayar las posibilidades del cobro en los paquetes fiscales posteriores y afinar los mecanismos de recaudación, incluyendo las listas de comercios, talleres y establecimientos industriales, tan detalladas, que sirvieron de modelo para los rubros que se iban a cobrar en cada ramo cuando se puso en marcha el paquete de contribuciones directas de 1841.

Nos llama particularmente la atención la aplicación de la capitación que coincide con el cambio de los gobiernos de los pueblos indígenas y sus recursos a gobiernos mestizos, que fue un largo proceso que este tipo de medidas sin duda alteró. Habrá que ver con más detenimiento el papel de la negociación y la búsqueda de consensos, sobre todo en departamentos que tenían mayoritariamente población indígena como Chiapas, Tabasco y Yucatán, en donde los recursos provenientes de los impuestos personales no eran pocos y se mantuvieron tanto la capitación como la contribución personal, lo que duplicaba el pago para los indígenas.<sup>657</sup>

Este aspecto resulta contradictorio con el ideal de construir un Estado que monopolizara el poder político y que considerara a sus ciudadanos como individuos que, ya desagregados de las corporaciones, se relacionarían con éste por mecanismos directos basados en el concepto de la representación. Sin embargo, para los gobiernos centralistas hubiera sido un error derogar la capitación o los comisos ya que hubiera significado renunciar a un ingreso aún mayor que el de las contribuciones de fincas, como lo veremos posteriormente.

---

<sup>657</sup> En 1842 se acordó que si Yucatán y Oaxaca le pareciera más conveniente que continuara la contribución personal que tenían, no se publicaría en ellos el decreto de capitación de abril de 1842 y cesaría también la contribución personal establecida el 8 de marzo de 1841. AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2, exp. 41.

## IX. NUEVO CONGRESO. OPOSICIÓN, CRISIS Y NUEVOS INTENTOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL

Faltando hacienda, falta todo,  
porque ella es la base sobre  
la que descansa el edificio de  
la sociedad y el eje que hace  
girar las restantes piezas de la  
máquina.

*El Cosmopolita*, 20 de abril de 1836, núm. 37

A más tres años del gobierno de Bustamante, la desilusión y el desencanto habían cundido en algunos sectores sociales. La administración no había logrado lo que había prometido: establecer la ley y el orden, lograr la estabilidad política, la reconquista de Texas y el saneamiento de las finanzas. Los problemas políticos a partir de 1840 hicieron que la administración se tambaleara seriamente debido a una fuerte impugnación política que pretendía la modificación o la derogación de la constitución vigente, junto con una fuerte oposición a las medidas fiscales. Las impugnaciones incidían en las críticas al centralismo y la vuelta al federalismo. Un gran número de “representaciones” llegaban de los departamentos en las que, entre muchas otras cosas, se argumentaba la falta de practicabilidad de las disposiciones fiscales. Un senador connotado, José Ramón Malo asentó en su *Diario* que por aquellos días había hablado con el presidente “y con la franqueza de un amigo, anuncióle que su actual conducta lo iba a precipitar, pues la incertidumbre y el temor del clero y de los buenos, los obligaba a entregarse en las manos del general Santa Anna que como los libró de Gómez Farías Farías en 34 esperaban los liberase ahora”.<sup>658</sup> El general presidente no se entregaría al caudillo, pero tendría que abandonar el poder debido a la coalición de fuerzas que Santa Anna, Paredes y Arrillaga, Valencia y otros generales organizarían en detrimento suyo y de la administración centralista.

En este capítulo me interesa destacar tres aspectos que permiten entender los vaivenes políticos y hacendarios de los últimos años del régimen de Bustamante en su intento por terminar de definir una reforma fiscal. En primer lugar explico el papel del nuevo congreso y las propuestas de organización

---

<sup>658</sup> Citado en Tena, 1964, p. 250.

administrativa y hacendaria. En segundo lugar centro la atención en el análisis de la creación de un nuevo paquete fiscal de contribuciones directas en marzo de 1841 que fue el más acabado hasta entonces. Por último, analizo la creciente oposición al pago de los impuestos que terminó por generar una crisis político-militar que culminaría con un golpe de Estado y el encumbramiento de Santa Anna.

La elección de un nuevo congreso auguraba cambios benéficos para las finanzas públicas y la reforma hacendaria. Nuevamente se planteó la elaboración de un paquete fiscal de contribuciones directas. Conviene preguntarse entonces por qué el congreso y el ministerio de hacienda emprendieron la elaboración de un paquete fiscal con estas características si previamente se había demostrado que las contribuciones directas no rendían lo suficiente y eran manifiestamente impopulares. Considero que fue porque ya no había nuevas formas de allegarse fondos y lo único que quedaba era incrementar los rendimientos con nuevos gravámenes. Lo importante del caso es que ahora estas contribuciones serían ordinarias y no temporales ni extraordinarias. El nuevo congreso, que entraría en funciones en enero de 1841, tenía por delante un serio problema financiero y hacendario que amenazaba incluso la legitimidad del gobierno, pero todavía podía echar mano de gravámenes directos sobre algunos rubros.

Múltiples peticiones de reformas a la Constitución de 1836 y de regreso al federalismo surgieron en un ambiente turbio de movimientos populares y militares, motines y asonadas que presagiaban lo peor para el régimen. Algunos de estos movimientos se han estudiado desde el punto de vista político y militar,<sup>659</sup> mientras que otros se han analizado desde lo regional y étnico,<sup>660</sup> pero no se han contemplado desde el punto de vista fiscal. Este último enfoque constituye una dimensión importante para apreciar el grado de descontento que provocaron las medidas fiscales centralistas. Las relaciones entre el gobierno central y los departamentos fueron cada vez más conflictivas. Podemos atribuir esta situación a la centralización de la administración de las rentas y a la creciente presión fiscal. Las críticas incluso no sólo provenían de grupos inconformes, sino incluso de los

---

<sup>659</sup> Sordo, 1993; Costeloe, 1988.

<sup>660</sup> Olveda, 1980; Ortiz, 1988; Reyna, 1986; Flores, 1938.

mismos funcionarios que componían las juntas departamentales. Los cimientos del pacto centralista eran endeble y bastaba cualquier conflicto para derribarlos. Los grupos de poder económico, comerciantes, propietarios y empresarios, tampoco estaban muy conformes con las medidas fiscales del gobierno, por lo que estarían dispuestos a cambiar el régimen político.

La crisis fiscal y financiera golpeaba muy duramente al gobierno de Bustamante y uno de los aspectos que se discutían era que se tenían que nivelar gastos con ingresos. En el presupuesto para el año económico de 1841, el ministro en turno Francisco Javier Echeverría apuntaba que para la reducción sustancial del déficit era necesario reducir al mínimo los gastos y hacer que se respetaran la ley para reducir la delincuencia fiscal. El ministro era de la idea que el déficit restante se cubriría con la aplicación de contribuciones directas. La propuesta tuvo eco en el nuevo congreso y la mayoría la aceptó con el voto de 18 diputados contra 10.<sup>661</sup>

### **Nuevo intento de aplicación de contribuciones directas**

El 1° de enero de 1841 se abrieron las sesiones del nuevo congreso y estaban en el tintero las reformas política y constitucional. Aunque era prioritario darles curso, se retomó la discusión sobre la puesta en marcha de un nuevo paquete fiscal de contribuciones directas no extraordinarias. El congreso se puso a trabajar con empeño, aunque se le criticaba que se había convertido en un instrumento del Poder Ejecutivo. El hecho de que a mayoría de sus miembros eran residentes de la ciudad de México, hacía sacar conjeturas a sus críticos sobre la validez de su representatividad.<sup>662</sup> Para la oposición esto significaba que los “designios del país dependían de la voluntad de unos cuantos vecinos de la capital, totalmente ajenos a las necesidades de los diferentes departamentos de la república”.<sup>663</sup> Asimismo, se les acusaba de que la política fiscal estaba siendo llevada erróneamente lo que hacía peligrar la incipiente industria mexicana. Para la oposición, estas políticas

<sup>661</sup> *Diario del Gobierno*, 22 de abril de 1840, núm. 1818.

<sup>662</sup> Sordo, 1993, pp. 382-383.

<sup>663</sup> Sordo, 1993, p. 382.

eran contrarias al bien público y al fin de cuentas –sentenciaban- las consecuencias las pagarían todos los mexicanos con nuevas contribuciones.<sup>664</sup>

Establecido el decreto que aprobaría el nuevo paquete fiscal de contribuciones directas, los representantes iniciaron el año de 1841 con una intensa labor legislativa, aunque no pudieron evitar del todo la impresión de que se estaban poniendo parches momentáneos para tratar de remediar una crítica situación. En cierta manera esa era la realidad: el congreso estaba decretando solamente misceláneas fiscales y no había efectuado reformas estructurales en la hacienda pública, lo cual seguía siendo una asignatura pendiente. El legislar presionada por la urgencia, sobre el modo de cubrir sólo las necesidades inmediatas y de elaborar medidas impositivas, hacía ver a la administración Bustamante como carente de un proyecto hacendario nacional. Algunos diputados confirmaban que esta percepción autocrítica era también compartida por la opinión pública.

Aún así, el 11 de marzo de 1841 se expidió la ley sobre contribuciones rústicas y urbanas. En el artículo 1° se especificaban que los recursos serían destinados a la guerra de Texas. La ley uniformaba la tasa en ambas contribuciones que sería de tres al millar. El sistema de pago sería por cuotas establecidas por el gobierno de acuerdo al precio catastral de la propiedad. Estas cuotas debían de pagarse en las oficinas de Hacienda a partir del 1° de abril y serían trimestrales escribiéndose en las boletas de liquidación de los “tercios” (trimestres) hasta que se cubriera el adeudo. Inmediatamente se establecían penas a los morosos del 10%, según lo establecía la ley del 20 de enero de 1837.

De esta manera, los representantes rescataban parte de la legislación anterior y lo más importante era que ratificaron que el valor catastral de las fincas sería el mismo que se había establecido de acuerdo a las manifestaciones de los particulares según las leyes del 30 de junio y 5 de julio de 1836. A su vez, para los avalúos que no se hubieran efectuado, el propietario debería presentar las escrituras, documentos de adjudicación o avalúo para poder determinar la cuota correspondiente. Para el cobro se seguían las mismas prácticas que en anteriores

---

<sup>664</sup> *El Cosmopolita*, 24 de febrero de 1841. El concepto de política fiscal no tenía la connotación actual. En la época se referían más bien a medidas conducentes al manejo de los recursos.

leyes, evitando contratar nuevo personal y recayendo en particulares el cobro, estos particulares serían propietarios y no podían excusarse de realizar estas labores que incluían la elaboración de los avalúos, cuyos montos estarían sujetos a revisión de peritos especializados a petición de los propietarios inconformes, quienes tendrían que pagarle a la persona que hiciera el peritaje. La organización se muestra en el siguiente esquema:



La ley contemplaba la excepción del pago a conventos, los destinados a beneficencia, colegios y casas de enseñanza que no fueran particulares, así como a minas y haciendas de beneficio de metales, y demás fincas que no rindieran ninguna utilidad a sus dueños. Aquí se presentaba un problema en cuanto a la “abstracción” del sujeto fiscal que planteaba la existencia de propiedad corporativa que no podía ser gravada por no tener un “propietario” individual, ya fuesen conventos, edificios dedicados a la educación y beneficencia o tierras de

repartimiento y comunidad, aunque la ley consideraba como causantes tanto individuos como corporaciones (por ejemplo el Hospital de Terceros o el Convento de San Agustín) que debían pagar por sus propiedades. En conventos y demás casas de varones, los preladados o superiores elaborarían padrones estableciendo qué individuos tenían bienes propios y los miembros de la comunidad que recibían un sueldo, salario o jornal. Con esto se trataba de establecer la universalidad de la contribución en donde nadie debía de quedarse sin pagar, pero el viejo problema de los privilegios y exenciones fiscales rondaba el sistema tributario. En el artículo 13° se establecía que

no estarán sujetos a esta contribución, los edificios que sirven de habitación a las comunidades religiosas de ambos sexos, los destinados inmediatamente a objetos de beneficencia pública; las universidades y casas de enseñanza que no sean propiedad particular; las haciendas y beneficio de metales, y en fin, las fincas urbanas y rústicas que se hallen incapaces de producir alguna especie de utilidad a sus dueños.<sup>665</sup>

La ley contemplaba la elaboración de padrones y la conclusión de los que se habían iniciado. Los padrones levantados tenían que incluir la ubicación de las fincas, valor, nombre del dueño y extensión. Junto con la publicación de la ley se precisaron algunas disposiciones que incluían el manejo de los caudales como el perfeccionamiento de los padrones que ya se tenían desde la ley del arbitrio extraordinario de guerra (noviembre de 1835) completándolo con otros datos sobre el valor de las fincas, quiénes eran sus dueños, su ubicación y fanegas sembradas, poniendo también en los padrones las variaciones de cuotas y correcciones o rectificaciones con respecto a las tasaciones anteriores. Finalmente, se estableció que los recursos de esta contribución no podían destinarse a otro menester ni hipotecarse.<sup>666</sup>

<sup>665</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 42. Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp.512-517. Conviene aclarar que en la ley de julio de 1836 no se exceptuaban las haciendas mineras. *Vid. supra*. Capítulo 4 Ernest Sánchez Santiró es de la opinión de que estas exenciones incidieron en la baja recaudación de la contribución sobre fincas rurales. Otro aspecto que se explica es que en México no se llevó de la misma manera como la tradición francesa marcaba, es decir, gravar el producto de la renta. Sánchez Santiró, 2003, p. 11.

<sup>666</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. IV, pp.6-9. Sánchez Santiró sostiene que la elaboración de padrones estaba basada de manera sencilla en sólo ubicar la propiedad, su valor catastral y al propietario, pero no la renta media promedio que presuponía una estadística más detallada que implicaría más tiempo para ser elaborada, lo que retrasaría la recaudación. Sánchez Santiró, 2003.

A diferencia de la ley anterior, ésta era más centralizada ya que las recaudaciones deberían de entregarse directamente en la Tesorería general y no en las oficinas recaudadoras. La Tesorería quedaba ligada directamente al Ministerio de Hacienda. La Dirección General de Rentas quedaba reducida a establecer lineamientos solamente, a circular modelos e instrucciones para aclarar los métodos de recaudación y de contabilidad.<sup>667</sup>

Después de decretada la ley en diversas regiones del país se levantaron padrones de fincas. Entre ellos los de Aguascalientes son ilustrativos de cómo se estaban levantando estos datos:

AGUASCALIENTES				
Número total	id. de	terrenos	terrenos	valor total
De las fincas	terrenos	exceptuados	no exceptuados	de las fincas
121	159	0	159	81 803
Resumen total de las haciendas, ranchos y terrenos.....				1.045.465
Id. de las huertas que se hallan dentro de la ciudad.....				81.803
<b>Valor total.....</b>				<b>1.127.268</b> <sup>668</sup>

El 26 de abril de 1841 se decretó la ley sobre la contribución personal. El nuevo paquete fiscal modificó esta contribución directa que había sido la que más rendimientos tuvo. Contrariamente a la aplicada en 1838, ésta se aplicaría a todos los individuos, aunque por ahora no sería una contribución aplicada a los cabeza de familia o a los indígenas, sino que recaían en todos los varones de 18 años cumplidos que tuvieran bienes o fueran capaces de trabajar, aplicándoles una de las cinco cuotas que fijaba el reglamento, como se muestra en el cuadro 9.1.

<sup>667</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. IV, pp.6-9.

<sup>668</sup> AGN. *Padrón de fincas rústicas de 1841 para el cobro de tres al millar que impone la ley del 11 de marzo de ese año*. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 36.

CUADRO 9.1			
Clase	Ingresos al año (pesos)	Contribución al mes	
		pesos	reales
Primera	Más de 3 000	2	
Segunda	De 2 000 a 2 999	1	
Tercera	De 1 000 a 1 999		4
Cuarta	De 500 a 999		2
Quinta	Menos de 500		1 <sup>669</sup>

La capitación ahora se proponía bajo una concepción universalista de la fiscalidad, en donde los ciudadanos, educados en una moral cívica, supuestamente serían responsables de las cargas de la sociedad. Para que llegara al conocimiento de todos los ciudadanos, el bando fue hecho en formato de gran tamaño y pegado en las paredes de las esquinas, presuponiendo que en los casos de los analfabetos cualquier otra persona se los podría leer. <sup>670</sup>

La ley abría dos posibilidades al gobierno:

1) Contar con una contribución que rindiese y crear mejores condiciones en las relaciones entre los departamentos con el gobierno central ya que derogaba las contribuciones personales no municipales (Art. 9) y favorecía a los gobiernos departamentales. La capitación estipulaba que la mitad del producto líquido recaudado se destinaría para cubrir el déficit de los presupuestos de cada departamento y lo que sobrara se destinaría a otros menesteres del gobierno. Las juntas departamentales serían las encargadas de distribuir esos ingresos que en los departamentos norteños se emplearían para el mantenimiento de presidios y para contener a los indios bárbaros.

2) Ampliar la base de contribuyentes al incluir a todo varón de 18 años, además de que se trataría de uniformar el impuesto y universalizarlo, lo que implicaba que desaparecería el impuesto personal y que se pagaría una sola contribución. Pero

<sup>669</sup> AA. *Hacienda contribuciones*, vol. 2020, exp. 38. Véase también Sordo, 1993, p. 391; Piquero, 1845, p. 28 y Dublán y Lozano, 1876, t. IV, pp. 11-21.

<sup>670</sup> AA. *Hacienda contribuciones*, vol. 2020, exp. 38. Sordo apunta que la ley no exigía un gran sacrificio económico, pero independiente de este argumento creo que era más importante la consideración de la naturaleza del mismo impuesto que provocaba mucha aversión, además que no se hacía mención explícita de que la mitad de los recursos recaudados irían a los departamentos, como se había prometido. Sordo, 1993, p. 391.

el intento de igualarlo tuvo sus inconsistencias, ya que para congraciarse con los militares se les exentó del pago a algunos de ellos.

Para evitar malos entendidos u omisiones, el gobierno también emitió una serie de prevenciones que incluían una nueva forma de cobrar la contribución. Se establecería una junta de cinco individuos (tres propietarios y dos suplentes) elegidos entre los sectores de la población. Además se formarían juntas calificadoras conformadas por eclesiásticos, comerciantes, industriales y profesionistas. En México se formaron treinta y dos de estas juntas correspondientes a los cuarteles establecidos. En las demás capitales de departamento podría haber dos o más, según conviniese a juicio de los gobernadores y en las poblaciones donde hubiese más de ocho mil habitantes, se podría aumentar su número de acuerdo al criterio del jefe político. Una de las primeras acciones de las juntas fue imprimir boletas donde se asentaban los adeudos de los contribuyentes de acuerdo al decreto del 15 de mayo de 1838.<sup>671</sup>

De nueva cuenta se nombraron vecinos para que levantaran los padrones, dándoseles treinta días para que los completaran. Para evitar ocultamientos y para posteriormente formar un censo poblacional, los comisionados deberían asentar el nombre de cada contribuyente, su sexo, edad, estado, profesión y oficio. Después de elaborar los padrones por manzana o sección, se tenían que enviar a las juntas calificadoras para proceder a asignar las cuotas y a establecer las excepciones que algún individuo argumentara. Conforme se señalaban las cuotas, se anotaban en un modelo hecho por la Dirección General de Rentas, la sección o manzana donde vive el contribuyente, la clase, su profesión o ejercicio y la cantidad asignada.

Esta contribución sería recaudada en la capital, en las capitales de los departamentos y en las poblaciones que pasaran de dos mil habitantes, estaría hecha por personas de “notoria honradez” nombradas por los prefectos y que llevaría las listas con los cobros designados. La ley terminaba estableciendo los pormenores de la recaudación, las tareas de los funcionarios, la elaboración de

---

<sup>671</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 8.

listas y cuentas, los tiempos para remitir lo recaudado y los cortes de caja para que no hubiese controversias.

El gobierno esperaba una buena recaudación y también el mejoramiento de las relaciones entre el centro y los departamentos. Contrariamente a esta expectativa, creció la presión sobre el gobierno central para obtener recursos fiscales y a los gobiernos locales se les dejó prácticamente fuera de cualquier participación en las rentas provenientes de este cobro, ya que incluso los gobernadores no podían disponer de las rentas públicas, ni los comandantes militares podían intervenirlas. Por otra parte, se derogaron las circulares del 14 de octubre de 1839 y 31 de octubre de 1840, por lo que los jefes superiores de Hacienda se sujetarían estrictamente a las disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes.

De hecho, la ley se había presentado en un “paquete” de disposiciones para la guerra de Texas y sin embargo, no hacía mención explícita que la mitad de los recursos recaudados tenía que ir para los departamentos. A pesar de que los gobiernos locales en el norte podían argumentar sobre la necesidad de atender a los departamentos y contener a las “tribus salvajes” de indígenas como requisitos indispensables para emprender la guerra de Texas, para el gobierno y el congreso lo urgente era pagar a la tropa, siempre lista a soliviantarse.

Al ingresar las recaudaciones directamente a las tesorerías departamentales y de éstas a la Tesorería General, no quedaban sobrantes de estos recursos para los departamentos. Por otra parte, las autoridades del gobierno central exigieron que se aplicara mayor presión fiscal sobre las poblaciones y que las autoridades locales hicieran cumplir la ley por medio de la policía para evitar infracciones. De esta manera se utilizaba el brazo represivo de los departamentos, pero éstos no se veían retribuidos con los recursos.<sup>672</sup>

En el departamento de México se establecieron disposiciones de que debía haber un recaudador por cada cuartel para hacer más eficiente el cobro. El dando, firmado por Luis Gonzaga Cuevas, gobernador constitucional del departamento, también preveía cierta reticencia por parte del público para aceptar

---

<sup>672</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. IV, pp.11-21.

la medida, por lo cual se tomaron algunas previsiones para que se cumpliera el reglamento. Las autoridades locales de policía, especialmente los encargados de las manzanas y las personas comisionadas vigilarían que las listas de contribuyentes se mantuvieran expuestas al público por espacio de ocho días, cuidando de que se repusieran las que se maltrataran o arrancaran.<sup>673</sup>

Después de la aplicación de la ley del 11 de marzo se estableció en la ley del 28 de julio que de los productos de tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas, el gobierno podría disponer hasta de un 1% para gastos de administración y hasta de un 3% para premio de aquellos recaudadores cuyo sueldo no llegara a mil pesos anuales. Lo que se intentaba con esta disposición era arrancarle otro pedacito al pastel de las recaudaciones con que pagar a la burocracia.<sup>674</sup>

Tiempo después, el 29 de octubre de 1841, Ignacio Piquero presentó un informe en el que exponía las dificultades y desventajas de la aplicación de la capitación ya que al cobrar por clases no quedaron incluidos jornaleros, artesanos y demás individuos cuyo sueldo o salario fuese muy bajo. Este fue el factor – según Piquero- que contribuyó a su impracticabilidad.<sup>675</sup> El funcionario comentó que la aplicación de la ley de 11 de marzo de 1841 se habían hecho apresuradamente ya que “no se examinó previamente el terreno: puede decirse que se establecieron á semejanza del que siembra entre peñascos, que al nacer las plantas embarazan su desarrollo, las oprimen y debilitan”.<sup>676</sup> Finalmente, Piquero subrayó el problema del levantamiento de padrones confiables que “contrariaba uno de los principales objetos del sistema de contabilidad peculiar de contribuciones directas que es presentar con claridad los puntos de responsabilidad, facilitar la rapidez de la glosa...”.<sup>677</sup> Al fin de cuentas, los juicios certeros de Piquero hacían ver que los problemas en la aplicación de las contribuciones directas se debieron a las condiciones del país y a los errores en la

---

<sup>673</sup> AHDF. *Hacienda contribuciones*, vol. 2020, exp. 38. En este volumen se encuentran padrones de los habitantes contribuyentes de diversos cuarteles. Exp. 43, f. 86.

<sup>674</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. IV, pp.28-29.

<sup>675</sup> Piquero, 1845, pp. 29-30.

<sup>676</sup> Piquero, 1845, pp. 30-31.

<sup>677</sup> Piquero, 1845, pp. 63-64.

aplicación a pesar de que las leyes estaban bien hechas y muy cuidadas en sus lineamientos.

### Quejas y más quejas. Oposición al pago de impuestos

La aplicación de impuestos siempre ha generado inconformidades y oposición a cubrirlos. Las medidas impositivas en México se enfrentaron a la oposición e impugnación no sólo de grupos federalistas, sino también de los supuestos adictos al centralismo. Algunas juntas departamentales cuestionaron en diversas ocasiones la centralización de las rentas. Desde la fundación del centralismo las juntas departamentales tenían las atribuciones de iniciar leyes, establecer y sostener escuelas, abrir caminos, imponer peajes, examinar, aprobar las cuentas de recaudación e inversiones de propios y arbitrios, y formar la estadística de los departamentos, sin embargo, en este manejo de las rentas, estaban siempre bajo la vigilancia y supervisión del gobernador.<sup>678</sup> Esta situación provocó que miembros de las juntas departamentales expusieran sus quejas ante el gobierno central por incumplimiento de lo pactado en la constitución ya que las leyes fiscales los dejaban fuera del manejo de las rentas y dejaban todo el control a los gobernadores y prefectos. Así, las impugnaciones sobre impuestos adquirían un tinte de deslegitimación política que el gobierno no podía ignorar sino al contrario, tenía que tomarlos en cuenta para mantener el orden político.

De esa manera, las instancias de gobierno representativas como los ayuntamientos y las recién creadas juntas departamentales, se convirtieron en portavoces de intereses, principalmente de comerciantes afectados por las políticas fiscales. El Ayuntamiento de México y algunos particulares emitieron sendas representaciones en donde criticaban las medidas fiscales recién establecidas por la administración central en que se hacía hincapié en el autoritarismo del gobierno central al querer implantar cargas fiscales que se consideraban pesadas e injustas. Los argumentos de estos grupos evidenciaban lo que acontecía en el país: un crecido descontento contra la centralización de las

---

<sup>678</sup> Arrillaga, 1836, t. 9, pp. 550-560.

rentas hechas a partir de 1837 que habían trastocado el aparato fiscal federalista y que afectaban las relaciones entre los particulares, las instituciones y el gobierno.

La oposición no era sólo contra la aplicación del nuevo paquete fiscal de contribuciones directas, sino también contra los recién establecidos aumentos a los impuestos al consumo y la pauta de comisos que se convirtieron en blanco de grupos opositores que presionaron para que se derogaran.

Durante el federalismo había bajado la presión fiscal con la derogación de muchos impuestos y la desaparición de algunas contribuciones que, aunque onerosas y pesadas, la población tenía la costumbre de pagar y el gobierno de contar con ellas. Durante el centralismo, aunque habían cambiado algunas pautas con respecto a la época colonial y por ejemplo, el diezmo había dejado de cubrirse y las capitaciones eran más bajas que el tributo, podemos decir que en cierta medida se había perdido la costumbre del pago. Esto implicaba un cambio en la lealtad que ahora podría entenderse como patriotismo, pero que también implicaba la imposibilidad de los gobiernos republicanos por recuperar aunque fuera en mínima parte, el poder recaudatorio que tenía el gobierno colonial.

Uno de los aspectos más impugnados fue la desigualdad en el cobro. En la *Memoria de Hacienda* del año fiscal 1836-1838, se decía que el contribuyente había aprendido a que

en el estado actual de cosas siempre repugnaría á los pueblos cualquier aumento en los gravámenes que hoy sufren, también es cierto que el patriotismo no se ha extinguido, y que la repugnancia disminuiría, cuando no se desvaneciera del todo a la vista de un sistema de contribuciones y rentas bien conciliado con la libertad de la industria y del comercio y establecido con igualdad proporcional a las utilidades del contribuyente; porque es necesario confesarlo; el mayor mal que puede inferirse a un pueblo, es romper esa igualdad en las contribuciones o dejar expedito el camino del fraude a todo el que intente cometerlo, como desgraciadamente sucede en nuestro país; debiendo tenerse como un principio de la ciencia de Hacienda: *que si todos los ciudadanos pagasen la parte que justamente les toca en los gastos comunes, á ninguno le sería pernicioso el gravamen*.<sup>679</sup>

La larga cita incide en un aspecto que era de sobra conocido: la proporcionalidad en el pago de las contribuciones, lo que se vinculaba con la justicia en la imposición. Tanto en los gobiernos federalista como los centralistas los particulares se habían opuesto a pagar sus impuestos ya que “la oposición al pago de impuestos no era, pues, indicio de una postura ideológica, sino de una

<sup>679</sup> *Memoria*, 1836-1838, p.28.

manera de relacionarse los propietarios con el Estado: indicio de una estructura de moral pública”.<sup>680</sup> Y en efecto, en gran parte se achacaba a la falta de patriotismo y de moral cívica la negativa a contribuir con la carga del gobierno, aunque hay que buscar matices. En la capitación que se cobraban a indígenas, la cuestión de moral cívica no era del todo aplicable ya que la Constitución de 1836 por su carácter censitario no los contemplaba como ciudadanos plenos de derechos. También es cierto que los propietarios, funcionarios, comerciantes, dueños de negocios y pequeños empresarios no pagaban con “gusto” sus impuestos y muchas veces no estaban de acuerdo en qué y cómo se iban a gastar, además de que no confiaban en la legitimidad y solidez del gobierno. No era que ignoraran la lógica fiscal, sino que la rechazaban porque no reconocían en las funciones del Estado una provisión de “bienes públicos” y sólo lo veían como un expoliador de recursos.<sup>681</sup>

El diputado Carlos María de Bustamante, de acuerdo con las posturas del Congreso, comentó que “estas contribuciones lejos de gravar, eran benéficas a los contribuyentes, porque los debían liberar de otras duras y cuantiosas; si no se ha experimentado su beneficio, es porque no se han dejado ejecutar”.<sup>682</sup> Bustamante tenía razón: no se había dejado tiempo para consolidar las contribuciones, pero contrariando la aseveración del representante, las corporaciones afectadas, sobre todo el sector comercial, no veía con buenos ojos la implantación de contribuciones a las que consideraban fuera de toda proporción, injustas y arbitrarias. Algunas de las representaciones consideraban que el gobierno estaba actuando autárquicamente ya que no se les había pedido su parecer.

De hecho, el Congreso de 1835 se había declarado investido por la Nación de amplias facultades para decidir sobre asuntos de gobierno y administración, y por lo tanto la materia fiscal estaba sujeta a las decisiones de las cámaras. Después de la sanción de la Constitución centralista, las críticas se hicieron más fuertes debido al cambio de régimen. A través de algunos periódicos como *El Cosmopolita* y *El Mosquito*, de tendencia federalista, algunos sectores comerciales

---

<sup>680</sup> Escalante, 1992, p. 215.

<sup>681</sup> Escalante, 1992, p. 218.

<sup>682</sup> Bustamante, 1985, vol. 8, t. II. REV.

y militares afectados por la política fiscal, fundamentaron su postura cuestionando la poca representatividad que tenía el Congreso, a pesar de que se afirmara que era depositario de la “voluntad general”.<sup>683</sup>

Por citar un ejemplo que evidencia esta situación, la Junta Departamental de Durango, por ejemplo, se había pronunciado contra la dependencia excesiva del centro con respecto a las rentas, motivo por el cual no se habían podido pagar algunos servicios públicos como hospitales y cárceles que antes se pagaban con fondos de las municipalidades y ahora se pagaban con recursos del gobierno central. Se dio el caso que los jefes de hacienda no hacían las dotaciones correspondientes, por lo que “la ciudad queda hoy a merced de los malvados pues no hay quien los aprenda y castigue (...) los ciudadanos claman por el remedio; no lo encuentran y se arman para hacerse justicia por sí mismos...”<sup>684</sup> Estas observaciones en una región alejada del centro, eran compartidas por otras juntas departamentales y el ayuntamiento de la ciudad de México no era la excepción. La imposición del gobierno fue cuestionada y la verdadera molestia de los miembros de la junta de México era que no les habían tomado parecer ni los habían consultado sobre ese tipo de impuestos.<sup>685</sup>

Un grupo de comerciantes de la ciudad de México manifestaron al Supremo Gobierno que a pesar de los sacrificios económicos que les significaba, “casi todos” se habían sometido sin ninguna reclamación al pago de derechos de patente porque se les había prometido la desaparición de las aduanas marítimas después de un periodo de prueba de seis meses. En el panfleto titulado *Exposición dirigida al gobierno supremo de la república por los comerciantes de México reclamando la observancia de la ley de 7 de julio de 1836*, este sector protestó a través del Ayuntamiento por la exacción que se les hacía para auxiliar al Gobierno en el fomento a la industria y el comercio. Los comerciantes la aceptaron pensando que era por el bien de la industria y se acabarían las trabas de la circulación interior. El descontento de los comerciantes se incrementó cuando la contribución, que era de carácter temporal, se prolongó hasta el 1° de enero de

<sup>683</sup> LAF. *Representación...* 1835.

<sup>684</sup> LAF. *Exposición...* 1837.

<sup>685</sup> Para profundizar en los problemas de las relaciones entre el gobierno y el ayuntamiento de la ciudad de México, véase Gortari, 1998.

1838, por lo que argumentaron que se estaba gravando más a los ciudadanos ya que se les disipaban sus “esperanzas risueñas” de industrialización y “cuando los giros todos están paralizados, cuando se hace notar el desaliento de la industria, cuando se ha disminuido en una mitad el numerario circulante y cuando en fin se ha condenado á los particulares á sufrir la pérdida resultante de la reducción de la moneda de cobre”.<sup>686</sup> Entre los comerciantes firmantes que no consideraban justo que se les siguiera cobrando el impuesto se encontraban algunos muy ricos y prominentes como: Rafael Terán, José Guadalupe de Oñate, Juan N. Vera, José Iñiguez, Juan A. de Béistegui, Garibay y compañía, Luzurriaga y Salazar, Juan José de Barrios, José María Martínez, José de Abarca, P. Haro, Prisciliano Sánchez, Cosío y compañía y Miguel Vilchiz, pero también lo firmaban comerciantes en pequeño como cereros y curtidores<sup>687</sup>

La convergencia de intereses entre los miembros del Ayuntamiento y los comerciantes, se debía a que varios de los integrantes de la corporación se dedicaban a esos menesteres. Por otra parte, la corporación les otorgaba cierta legitimidad a sus posturas. Se podía reprimir un movimiento insurrecto y violento, pero una representación que criticaba y no alteraba el orden, se asumía como un derecho de petición. No se trataba de desconocer las leyes con las armas sino con argumentos con el fin de promover modificaciones legislativas.

En algunos editoriales se hizo eco de las críticas al sistema de contribuciones que se decía estaba causando un descontento general y arruinando a hombres industriosos. “Después de la pauta de comisos -decía *El Imparcial*- lo que más está aumentando el descontento general, es la falta de equidad que se observa en los pagos de empleados”. Por su parte *El Mosquito* mencionaba en un editorial que el robo y el homicidio son crímenes que se fomentan cada día “por la morocidad [*sic.*] y apatía de unos jueces, la descarada prostitución de otros, de que resulta, que el hombre de bien vive sobrecogido de temor, porque no cuenta con garantías que conserven su existencia y cubran sus propiedades”. El mismo periódico agregaba que los jueces cometían “bellaquerías” (...) y unos y otros son ladrones de segundo orden y son más temibles que los

<sup>686</sup> LAF. *Espocición...* 1837.

<sup>687</sup> LAF. *Espocición...* 1837.

bandoleros de camino real”.<sup>688</sup> La alusión a la falta de probidad en los funcionarios era una constante en los discursos impugnadores. Los abusos a los que supuestamente daba lugar la ley habían destrozado el comercio -según los quejosos- y había generado cohechos y actos fraudulentos. De esta manera, la oposición a las medidas estaba más que justificada.

Cuando en 1838 se empezó a legislar sobre el proyecto de imponer la capitación -que era para algunos observadores, como “echarle leña al fuego”- se suscitaron varios disturbios, motines y cierre de comercios por la escasez de maíz en la ciudad de México y en otras ciudades como Querétaro y Celaya, siendo agudizado el descontento por la carestía propiciada por la devaluación de moneda de cobre. Algunos comerciantes habían movilizado a varios “léperos” y vagos para crear disturbios. Carlos María de Bustamante lo refería así en su *Diario*:

Soltáronse además los celebrantes saqueando algunas tienditas de pobres...andaban en la bola algunas personas que se tienen por decentes como d. Felipito Neri del Barrio, el licenciado Olaguibel, d. Cayetano Rubio de quien se cuenta que dio los pesos para chinguerito y lo mismo se cuenta de Neri del Barrio y no faltó en la pensión el general Espinoza de los Monteros alias “alcachofa” el cual estaba en su elemento [...] he aquí a lo que se redujo esta asonada. La tropa dio sendos palos sobre los grupos de canalla y dicen que participó de ellos Olaguibel y un capitán que iba en la bola disfrazado el cual salió herido y desorejado y se está curando en el hospital de san Andrés. Las campanas no cesaron de tocarse hasta las diez de la noche...”<sup>689</sup>

En las palabras sarcásticas de Bustamante se ponían en evidencia las acciones sediciosas de personajes importantes en los negocios y el comercio de la capital. Su aversión a estos individuos se debía a que el diputado oaxaqueño había descubierto nexos de éstos con Santa Anna, Valencia, Arista y otros militares que no eran muy de su agrado por estar opuestos al orden constitucional de los “hombres de bien”, además que a comerciantes como Cayetano Rubio y Neri del Barrio los consideraba agiotistas de la peor ralea cuyos negocios eran conocidos por ilícitos.<sup>690</sup> Era evidente que en la defensa de sus intereses, estos comerciantes, a los que se les achacaba una reputación dudosa, se valieron de

<sup>688</sup> *El Cosmopolita*, 29 de septiembre de 1837, núm. 88.

<sup>689</sup> Bustamante, 2003, 14 de diciembre de 1838. Para aspectos de violencia social véase Di Tella, 1994.

<sup>690</sup> A Cayetano lo acusaba de falsificar de moneda de cobre falsa y a Neri del Barrio de prestar al gobierno con altísimo interés. Vid. Tenenbaum, 1985, p. 77 y Torres Medina, 1995.

cualquier artilugio para “llevar agua a su molino”, como lo denunciaba un panfleto de la época:

exhaustos enteramente de recursos de nuestros ciudadanos, por el inocuo y despiadado sistema adoptado por las manos que han manejado hasta ahora los caudales públicos, un pequeño y abominable [*sic.*] número de agiotistas le plugó imponerle la ley á la moneda de cobre circulante, cebándose en la desdicha y conflicto universal y enseñoreándose sobre el mismo poder de las autoridades y sobre la influencia de las propias leyes, en cuyo estado de cosas es forzoso poner un dique a tamaño número de demasías, salvando de este modo el tesoro público de las usurpaciones de los particulares, y evitar justamente que la nación toda se arruinara por enriquecer á una docena de viles negociantes dignos de todos títulos de execración y el odio de las generaciones más distantes...”<sup>691</sup>

Los comerciantes no sólo se servían de las *representaciones* escritas para llevar a cabo su juego político (pantalla de legalidad que querían darle a sus peticiones), sino que ejercieron presión sobre el gobierno de otras maneras. La movilización de masas desocupadas en la ciudad de México era pan de todos los días. El rumor y la descalificación por medio de la diatriba y la injuria, jugaron un papel importantísimo en los vaivenes políticos de la época y creaban simpatías o rechazos por tal o cual personaje político, no sólo en las clases letradas, sino en el grueso de la población que, al sufrir también los ataques a sus precarios bolsillos, no titubeaban en asumir para sí el descontento.<sup>692</sup>

Ante estos problemas el presidente Bustamante propuso una iniciativa al Congreso para que se rebajaran las cargas fiscales y se destinara la mitad de los productos del nuevo impuesto exclusivamente a los gastos de los departamentos. El Congreso dio su anuencia, pero la medida tuvo un escaso impacto. Los recursos eran insuficientes para cubrir el déficit de las arcas públicas, aunque el presidente dijo que "servirán a lo menos para llenar en parte las obligaciones más urgentes e indispensables; y vosotros habéis previsto, que corriendo el tiempo, será este un ensayo sobre el cual podrá formarse cálculos de mucha importancia para el sistema de Hacienda".<sup>693</sup>

Sin salirse de la legalidad, algunos miembros de la Junta Departamental de México, dirigieron una *Exposición* al Gobierno cuestionando la aplicación de la

<sup>691</sup> LAF. *Oiga el pueblo...* 1837.

<sup>692</sup> Di Tella, 1994.

<sup>693</sup> *Hacienda...* 1951, P. 72.

capitación, ya que en vista de la miseria en que vivía la nación consideraban que “en una palabra la corrupción es suma y universal, la miseria pública espantosa, y en tales circunstancias ¿la capitación, es decir, una contribución universalísima será oportuna y accequible? ¿Será conforme a la equidad establecerla? ¿Y en su imposición verán los ciudadanos el remedio de sus males? [...] ¿qué financiero ha pensado empobrecer absolutamente a los individuos, para formar el tesoro público?”.<sup>694</sup> En cierta medida, los miembros de la junta se daban cuenta que la nueva ley no era igual para todos y afirmaban que “repugna a la equidad y perjudica a la población”.<sup>695</sup>

Los miembros de esta corporación se hacían eco de la inconformidad del pueblo, pues consideraban que era un clamor popular la oposición de estas contribuciones, que más parecerían hechas por un monarca absoluto que por un gobierno republicano –decían-. También manifestaron que en vez de aumentar los impuestos, deberían perseguir y castigar a los defraudadores y hacer cumplir las leyes. En defensa de sus intereses, terminaban con un planteamiento de dos puntos:

1° Que *no* se establezcan los impuestos de dos o tres al millar sobre fincas urbanas y rústicas ni los derechos de patente y capitación, en el estado en que se halla el comercio, las artes y la agricultura de la república.

2° Que para establecer cualquier impuesto se haga conforme al artículo 28 de la Tercera Ley Constitucional, además que se considerase el informe de la mayoría de las Juntas Departamentales.<sup>696</sup>

La primera de las propuestas fue desoída y con respecto a la segunda el gobierno central había pedido a las juntas departamentales que manifestaran sus opiniones con respecto a las contribuciones, aunque habría que ver qué tanto se tomaron en cuenta.

A fines de 1839 en una larga lista y en una también larga representación, los principales comerciantes de la ciudad de México se manifestaron en contra de la ley que aumentaba los derechos de consumo de productos extranjeros,

<sup>694</sup> LAF. *Exposición...* 1839.

<sup>695</sup> LAF. *Exposición...* 1839.

<sup>696</sup> LAF. *Exposición...* 1839.

argumentando que se estaba afectando al comercio “primera columna del estado; base sobre que descansa el edificio social; venero inagotable de riquezas, y vehículo que trasmite los adelantos del saber humano...”. Los firmantes eran principalmente introductores de mercancías, como Mier y Terán, Escandón, Neri y casas extranjeras, como Manning y Marshall, Murphy y Marsan, y Rubio Hermanos.<sup>697</sup> El problema se radicalizaría y, aunque el gobierno de Bustamante trató de negociar y llegar a un acuerdo, algunos de estos empresarios, principalmente Murphy, aportaron dinero para el movimiento de Paredes y Arrillaga, como lo veremos en su oportunidad.

Con la intención de aumentar la presión sobre el gobierno, algunos comerciantes británicos, franceses y otros extranjeros cerraron sus embajadas para demandar la revocación de la ley y que se les regresara el dinero ya pagado. Aunado a este descontento, la instrucción que había dado Bustamante a su ministro de Guerra Juan Nepomuceno Almonte, para autorizar al general Mariano Arista el permiso de importación de una gran cantidad de telas extranjeras por el puerto de Tampico, irritó aún más a los comerciantes.<sup>698</sup>

Algunos observadores de la época explicaban el descontento del público con respecto a la incompetencia de los funcionarios. En opinión del diputado Bustamante, las reclamaciones del comercio sobre las disposiciones dadas en guías de aduanas eran muchas y los ministros de Hacienda eran unos ineptos: “Nuestros ministros de Hacienda hasta hoy no han sido más que unos *meros cajeros pagadores*, hombres miopes en la política financiera, rutineros, y que creen dañar a la hacienda perdiendo diez aunque les ofrezca la ganancia de ciento. Redúcese su ciencia á hacer iniciativas para nuevos gravámenes é impuestos, pretendiendo que cuando el pueblo está más estenuado [*sic.*] de fuerzas, sea abrumado con un enorme peso de exacciones”.<sup>699</sup> Las opiniones del diputado Bustamante eran duras y un tanto injustas ya que en el diseño de las medias fiscales, los gobiernos centralistas trataron de elaborar contribuciones más justas y proporcionadas que tendieran a gravar tanto la riqueza como el ingreso,

<sup>697</sup> *Diario del Gobierno*, 18 de diciembre de 1839, núm. 1693.

<sup>698</sup> Costeloe, 1998, p. 340.

<sup>699</sup> Bustamante, 1985, vol. 7, p. 14.

aunque para la época era muy difícil una recaudación proporcional a la ganancia de los individuos debido a las limitaciones de los recursos técnicos.

De hecho, es sabido que en otros países latinoamericanos tampoco se habían llevado a cabo satisfactoriamente las reformas fiscales. La tendencia inevitable en los experimentos con contribuciones directas fue gravar lo más visible: la riqueza, las posesiones y cobrarle a las personas de más recursos, aunque no con el objetivo de hacer más ligera la carga a los grupos con menos recursos, sino porque era más fácil gravar los bienes de los propietarios. Esto, sin embargo, tenía el inconveniente de que los grupos poderosos, propietarios y grandes comerciantes tenían los medios para hacer desistir al gobierno de sus intenciones. Las protestas, que se habían dado contra las contribuciones indirectas, ahora se dirigían contra las directas y aquí las críticas no provenían tan sólo de las clases populares y de los indígenas, sino también de los sectores propietarios.

Para los pequeños propietarios agrícolas o rancheros, la situación era algo diferente ya que el fisco afectaba tanto a su propia producción como al consumo. Es cierto que las alcabalas por ejemplo, se incluían en el precio de los productos agrícolas y ganaderos vendidos y, por tanto, el impacto fiscal se trasladaba hacia el consumidor. Pero a su vez, los rancheros tenían que cubrir fuertes impuestos sobre la considerable diversidad de productos que consumían –al igual que el resto de la población- a lo que había que agregar el pago de gravámenes prediales y más aún, a partir de junio de 1838, una contribución personal.<sup>700</sup>

Podemos decir que los menos perjudicados por el sistema fiscal eran los grandes comerciantes, pues aunque tenían que cubrir impuestos sobre productos locales o importados en los que se especializaban, trasladaban estas contribuciones al consumidor a través del aumento de precio de las mercancías. Por otra parte, se beneficiaban de una gran diversidad de negocios, que incluían el contrabando además de operaciones financieras con el gobierno les redituaban pingües ganancias y permitían tener participaciones directas en la recaudación de las aduanas, que se hipotecaban para pagar los préstamos.

---

<sup>700</sup> Marichal, 1998, p. 91.

Hacia agosto de 1841 la crisis político militar se agudizó y varios eventos provocaron una crisis generalizada. El 25 de ese mes una multitud se reunió en Veracruz y demandó un encuentro con el ayuntamiento. Éste votó la abolición de varios impuestos, incluyendo el de las importaciones extranjeras, el impuesto personal y además abolió el monopolio del tabaco en el Departamento. Las autoridades de Jalapa, Orizaba y Córdoba adoptaron resoluciones similares y al unísono demandaron a Santa Anna apoyar las peticiones. En algunas otras ciudades como Guadalajara, donde se localizaba el origen del pronunciamiento, se dijo críticamente que

las enormes contribuciones que gravitaban sobre los pueblos y la inicua severidad de las leyes fiscales, paralizaban el comercio y atacaban la propiedad nacional, sin lograr siquiera el regular estado de la hacienda pública, porque ésta, víctima del desorden, del agio y del peculado, no bastaba ni para cubrir las primeras atenciones, mientras que la deuda pública crecía...<sup>701</sup>

De hecho, estos eran las observaciones eran argumentos fuertes para que el “mandato popular” cambiara y se depositara en manos del general Santa Anna que acaudilló el movimiento. El 27 de agosto el general ordenó a la tesorería departamental no enviar más dinero a la capital. El pronunciamiento fue secundado por Toluca y por varias poblaciones, lo que evidenciaba la tensión entre las cabeceras de partido y las capitales de los estados, ante la obligación de proporcionar reemplazos y por la centralización de las rentas.<sup>702</sup>

El 4 de septiembre de 1841 el gobierno decretó que mientras no se decidiera que hacer con la ley del 26 de noviembre de 1839, se establecía que no se cobrara el derecho del 15%, en una clara acción de echar para atrás los efectos de la ley. Pero la medida llegó tarde ya que las primeras luces de la rebelión se estaban dando. El presidente quiso suavizar las imposiciones suspendiendo la pauta de comisos renovada en 1839 (ley del 6 de septiembre de 1841) en un intento desesperado por reorientar la opinión pública adversa a su administración.

La revolución de Paredes y Arrillaga estalló a fines de 1841 en contra de la administración de Bustamante y en defensa de los intereses comerciales. Una de las primeras acciones que llevó a cabo el movimiento bajo la sombra protectora y

<sup>701</sup> *Manifiestos de la guarnición de Jalisco a sus conciudadanos*, 16 de agosto de 1841.

<sup>702</sup> Vázquez, 1993, p.39

cómplice de Santa Anna, fue la abolición del impuesto de 15% y la ley sobre el estanco del tabaco, además de hacer desaparecer la pauta de comisos y elaborar una reforma a los aranceles de aduanas marítimas con inclusión de algunas aduanas interiores, es decir, pretendió construir un tipo de *laisser faire, laisser passer*.<sup>703</sup> Simultáneamente, el Ayuntamiento de Veracruz se pronunció contra el impuesto del 15% y contra la reforma del arancel de las aduanas marítimas, la derogación de la pauta de comisos, la abolición de las aduanas internas, la liberalización del tabaco y la reforma de la contribución personal. Estas propuestas beneficiaban a la élite jarocho al liberalizar el comercio y favorecer las importaciones aunque debilitaban al erario público que dependía del cobro de aranceles para poder subsistir.<sup>704</sup>

Durante el conflicto, el Congreso, de acuerdo con la legalidad que representaba el presidente Bustamante, le otorgó facultades extraordinarias y éste las utilizó para declarar a la ciudad en estado de sitio, derogar el 10% del impuesto a los artículos extranjeros, modificar la contribución personal, suspender la pauta de comisos y restringir la libertad de imprenta. Estas acciones de urgencia llegaron demasiado tarde y las revueltas prendieron en otros sitios como Guanajuato, Tampico y Matamoros.<sup>705</sup>

El general Valencia se apoderó del arsenal de la capital que era la Ciudadela de la ciudad de México y se pronunció a favor de la revuelta de Guadalajara. Alrededor de 1000 hombres se apostaron en los edificios aledaños a la Ciudadela incluyendo la cárcel de la Acordada, de la cual fueron liberados los presos. Bustamante envió una columna de hombres desde el Palacio Nacional. Mientras tanto Valencia preparaba su plan que consistía en formar una junta popular que eligiera un presidente interino y un nuevo congreso que elaborase una nueva constitución.<sup>706</sup>

<sup>703</sup> *Exposición*, 1841; Noriega, 1986, p. 26 y ss; Costeloe, 1988.

<sup>704</sup> *Ayuntamiento de Veracruz*, 26 de agosto de 1841, citado en Sordo, 1993, p. 407.

<sup>705</sup> Sordo, 1993, p. 411. En el departamento de Guanajuato se había mostrado una resistencia a la obediencia de las leyes del 11 de marzo. El ayuntamiento de Celaya había enviado una exposición al gobierno. Asimismo, del departamento de Jalisco 115 personas enviaron una representación al gobierno pidiendo la derogación del impuesto del 15% al consumo de artículos extranjeros. Estos eran los primeros indicios que avisaban del descontento y que el gobierno de Bustamante no sopesó lo suficiente ni oportunamente. Bustamante, 1985, vol.8, pp. 113-114.

<sup>706</sup> Ver "Exposición que dirigió el Escmo. Sr. General en jefe de las tropas pronunciadas por el plan

Enfrentado a un movimiento múltiple en varias regiones del país, Bustamante se comprometió a resolver algunas demandas. Convocó a una junta de notables para discutir la situación con los ministros que se llevó a cabo el 11 de septiembre y en la cual el Supremo Poder Conservador acordó que un nuevo congreso reunido en una sola cámara debería de ser convocado con el expreso propósito de elaborar una nueva constitución, y que mientras se formaría un poder ejecutivo tripartito, dividido entre Bustamante, Nicolás Bravo y Santa Anna. El siguiente paso sería persuadir al Congreso de esta iniciativa, pero varios diputados y senadores ya habían abandonado lo que claramente era una causa perdida y habían dejado la ciudad. Sólo algunos pocos votaron por la iniciativa.<sup>707</sup> El arzobispo de México fue el encargado de llevar la iniciativa a la Ciudadela donde se encontraban Valencia y José María Tornel, aunque las pláticas no prosperaron.

En tanto, la situación de Bustamante se hacía insostenible, hubo nuevos pronunciamientos militares en Zacatecas, San Luis Potosí, Oaxaca que se unieron a los rebeldes. El mismo presidente tuvo que encabezar el ejército, dejando temporalmente el cargo al general Bravo que no aceptó. Entonces se pensó en José Antonio Romero quien también declinó el ofrecimiento, por lo que el cargo recayó en Javier Echeverría, ministro de Hacienda.

Santa Anna dueño de la situación, desconoció al general Bustamante y el 28 de septiembre se acordó un armisticio en la Hacienda de los Morales conocido como *Bases de Tacubaya* que contenía 13 artículos y en la que se declaró que cesaban todos los poderes, excepto el judicial, creados bajo la Constitución de 1836. Se estipuló que una junta compuesta por dos diputados por departamento escogidos por Santa Anna elegirían un presidente provisional con autoridad irrestricta para arreglar el país y un Congreso que estuviera “facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor convenga”; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría “todas las facultades necesarias para la

---

regenerador de la república al escelentísimo, Sr. D. Anastasio Bustamante”, 31 de agosto de 1841, en *El Cosmopolita*, 4 de septiembre de 1841.

<sup>707</sup> *El Cosmopolita*, 9 de octubre de 1841.

organización de todos los ramos de la administración pública” (Séptima Base). Todo esto fue el corolario de una “revuelta triangular”, a decir de Costeloe. Había concluido la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes.<sup>708</sup>

A estos hechos siguieron una serie de pronunciamientos de prefectos, gobernadores y guarniciones militares que pretendían el restablecimiento del federalismo y la vuelta a la Constitución de 1824. La República, “amagada por una disolución” –a decir del diputado Bustamante- se enfrentaba a la búsqueda de una nueva legitimidad y empeñaría todos sus afanes por recomponer la institucionalidad. Aunque se derogó la constitución centralista, la intención, al menos por el momento, no era regresar al federalismo. Santa Anna no propició el regreso a la forma republicana federal, al contrario, continuó con el sistema unitario y patrocinó una nueva constitución hecha a la medida de sus aspiraciones dictatoriales: las *Bases Orgánicas*, pero ¿Qué hizo el caudillo para recomponer el orden y sistemar la hacienda pública? Desde fines de septiembre de 1841, ya convertido en presidente interino, se encargó directamente de su arreglo, atendiendo la séptima de las *Bases* y dispuso algunas medidas para congraciarse con los comerciantes. Durante las hostilidades en la capital, les otorgó una prórroga para los plazos de las obligaciones mercantiles vencidas desde agosto de 1841 haciendo que se suspendieran los procedimientos judiciales. Poco después la administración ratificó la medida otorgando cuarenta días para el desahogo de los vencimientos. “El comercio –decía Ignacio Trigueros, el nuevo ministro de hacienda- había sufrido un gravamen que sobre serle insoportable, algunas violentas medidas adoptadas para su cobro, le habían reducido a una parálisis que le conducía a su aniquilamiento”.

El 11 de octubre el general Santa Anna suspendió los pagos de los fondos de las aduanas marítimas y reformar la pauta de comisos, todo con el fin, a decir de Trigueros, dar vida y movimiento a los ramos de la administración para hacerlos productivos. La verdad era que Santa Anna se quería servir con la cuchara grande y le favorecía efectuar algunas reformas. También pidió que se le enviara noticia de los créditos vencidos desde julio de 1836 pendientes de cobro.

---

<sup>708</sup> Costeloe, 1988; Tena, 1964, pp. 251-252.

Impuso penas para detener el “tráfico criminal” que se hacía de la compra de vales de alcance que se estaban falsificando en gran cantidad.<sup>709</sup> Finalmente y para coronar los cambios en la administración, el 12 de noviembre de 1841 el caudillo regresó la administración del tabaco a la hacienda pública.

En lo que no varió el nuevo gobierno fue en la forma de buscar los créditos. Se siguieron exigiendo préstamos forzosos (270 mil el 20 de abril de 1843 y 2.5 millones de pesos el 5 de mayo). La deuda creció como no se había visto durante el bienio 1841-1842.

Como hemos indicado, a partir de 1840 se volvió a discutir la pertinencia de imponer contribuciones directas tal y como se habían gestado en 1836, cuyo arreglo y modificaciones corrieron a cargo de la nueva legislatura en enero de 1841. A pesar del intento de retomar la experiencia fiscal centralista dejando a un lado las contribuciones de tipo extraordinario, los ires y venires del gobierno no propiciaron ni la confianza de los contribuyentes ni la reforma y consolidación del sistema fiscal. Ni durante los gobiernos interinos ni durante el gobierno de Bustamante se pudo concluir la reforma fiscal tan necesaria y tan urgente. Las leyes y decretos sobre el arreglo a los impuestos al comercio, los comisos, el arreglo de las aduanas, la implantación de nuevos aranceles y las nuevas contribuciones extraordinarias impuestas a las fincas, a las patentes, a las profesiones y los objetos de lujo, tuvieron escaso éxito al no haberseles dado tiempo para consolidar su cobro ni crear un arraigo en su recaudación.

En 1841 el nuevo proyecto de contribuciones directas pareció una medida destinada a salvar al gobierno de Bustamante del descrédito, ya que este paquete fiscal era el más completo y acabado de cuantos hasta entonces se había echado a andar, por lo que la recaudación fue más alta que en años anteriores, aunque nunca fueron determinantes en la recaudación total como veremos en el siguiente capítulo. El modesto éxito de estas contribuciones se debió a que no se le dio el tiempo suficiente para madurar y consolidarse, aunque hay evidencia que hasta la década de los sesenta estos reglamentos estuvieron vigentes y se aplicaban sus

---

<sup>709</sup> Bustamante, 1985, vol. 8, p. 100.

disposiciones, lo que demiente que hayan sido mal hechas, desordenadas o irracionales.<sup>710</sup>

Con respecto a la capitación, la administración introdujo un cambio importante al desaparecer la antigua contribución personal que estaba ocasionando mucho descontento, sobre todo entre las comunidades indígenas que tenían que pagarla junto con la capitación decretada en 1838. Ahora se unificaban en un solo pago y ya no sería una contribución restringida sino de carácter universalista al incluir a todos los varones mayores de 18 años. Se podría decir que buscaba un matiz más racional en la aplicación proporcional de los gravámenes.

En resumen podemos decir que durante el centralismo la lucha política e ideológica persiguió el establecimiento de un impuesto *igualitario*, que es el “equivalente financiero del sufragio universal” –a decir de Ardant- pero ¿Qué significaba esto en nuestro contexto? Una contribución personal, que pretendidamente era igualitaria, era en realidad la más injusta de las contribuciones directas por que se cobraba por cuota y ni siquiera era proporcional, por lo que la gente la vinculaba más un impuesto tradicional y a pesar de lo que Piquero sostenía acerca de la costumbre que habría en su pago, era un impuesto a todas luces injusto e impopular.<sup>711</sup> Con la aplicación de la capitación en 1841 se intentó cambiarle el sentido para hacerlo un impuesto efectivamente proporcional.

Desde la Constitución de Cádiz la fiscalidad se concebía como una doble herencia que implicaba por un lado el cobro proporcional buscando la individualización del sujeto fiscal y por otra la imposición directa basada en una coacción en condiciones de urgencia. Esta asintonía era la que imposibilitaba la consolidación de un plan general de hacienda y causaba malestar entre los diferentes sectores. La preocupación de los gobiernos centralistas era construir una hacienda eficiente e impuestos justos y proporcionales, pero las urgencias del

<sup>710</sup> AGN, Hacienda pública, r. *Contribuciones directas*. La idea de Bernecker de que en el periodo el Estado mexicano no disponía de un sistema racional de administración de justicia o de recaudación de impuestos es imprecisa. Las contribuciones de marzo de 1841 son muestra de la existencia de un sistema racional, además que al año siguiente de la caída del gobierno que lo gestó, se incrementaron sus rendimientos. Bernecker, 1992.

<sup>711</sup> Ardant, 1972, p. 242.

erario determinaban otra cosa. Las medidas fiscales durante el primer centralismo fueron respuesta inmediata para solucionar la crisis del erario en donde lo urgente supeditó lo necesario. Sin soslayar la importancia del debate político y parlamentario en torno a los fundamentos ideológicos del centralismo, resultó evidente que el cambio constitucional y la necesidad de crear un lazo más fuerte entre las provincias-estados y el gobierno general, antecedió a la planeación hacendaria, aunque era sabido que sin ésta no se podía lograr la consolidación del proyecto centralista. De ahí la importancia de las reformas fiscales tendientes a clarificar qué impuestos pertenecían o debían de pertenecer a los Departamentos y cuáles a la federación. Pero lo lamentable fue que al final del periodo no tuvimos ni la construcción de una soberanía fiscal ni la reforma hacendaria.

En la discusión sobre la capacidad de cobro que tenía la administración centralista, constantemente salía a relucir la disputa por los recursos fiscales entre las diversas autoridades locales. En efecto, en un Estado siempre en bancarrota, cada funcionario, cada jefe militar, cada gobernador buscaba el dinero donde lo hubiese, desatendiendo las exigencias y reclamaciones de las autoridades nacionales. Los jefes de cualquier pronunciamiento buscaban siempre donde tomar recursos para aliviar las urgencias de los militares y la burocracia. El comandante general de Jalisco, José María Jarero, como los demás, tomaba dinero de las cajas para el pago a la tropa, como así lo hacía saber al general Paredes en 1843. Esta fue una práctica que se intensificó después de la debacle del primer centralismo, aunque de hecho era una práctica común sostenida por el gobierno, cuando permitía a los jefes militares tomar de las cajas lo que hubiere.

La administración de Bustamante se tornó más centralista al final de su periodo. Como lo hemos dicho, al ingresar las recaudaciones directamente a las tesorerías departamentales y de éstas a la Tesorería General, no quedaba nada de estos recursos para los departamentos. Por otra parte, la presión fiscal sobre los pueblos y ciudades se incrementó y se pedía a las autoridades locales que por medio de la policía hicieran cumplir la ley para evitar el incumplimiento. La oposición a las contribuciones creció tanto que se convirtió en una bandera que enarbolaba la oposición al régimen y al orden constitucional. Ante la presión, el

gobierno de Bustamante derogó los impuestos al consumo y la pauta de comisos y regresó la capitación a los municipios, pero estas medidas llegaron demasiado tarde.

El movimiento de Paredes y Arrillaga iba en contra de las medidas decretadas durante la administración de Anastasio Bustamante que tendieron a romper el equilibrio entre las elites políticas y económicas regionales. Al imponer la aplicación de contribuciones indirectas, la pauta de comisos y una capitación onerosa para los pueblos, la oposición de los departamentos se incrementó y no tardarían en oponerse incluso violentamente. Hay que aclarar que el movimiento no cuestionó las contribuciones directas de 1836, sino la miscelánea fiscal de 1838 y la llamada ley del 15%. Las contribuciones directas se continuaron aplicando de acuerdo a las modificaciones introducidas en marzo de 1841

Al estallar el conflicto a fines de 1841, Mariano Otero, quien se había convertido en el principal detractor del centralismo y de la Constitución de 1836, escribió una apología del suceso haciendo una relación entre riqueza, gobernabilidad y relaciones sociales. Otero citaba un pasaje aparecido en el *Diario del Gobierno* que criticaba el movimiento de la guarnición de Jalisco que jugaba “con la credulidad de los necios”. Contrariamente, Otero opinaba que era una “revolución de nuevo carácter... que conmovía profundamente los cimientos de la sociedad, produciendo un movimiento general que excitó el interés y la acción de todos los hombres y de todos los partidos”.<sup>712</sup> La constitución de 1836, que Otero llamaba “triste, luctuosa y cruel”, había traído grandes males a la república, problemas con los departamentos, la bancarrota y “negocios ruinosos”, por lo que tendría que desaparecer. El “carácter moral” de la revolución de Paredes y Arrillaga se hizo patente cuando se promulgaron las *Bases de Tacubaya* que Otero consideró como “la más noble y generosa de las revoluciones que ha presenciado este siglo, [que] reintegró a la Nación en la plenitud de sus derechos...”. Con el ejército en Tacubaya “para proclamar los principios más liberales”, se nombró a Santa Anna Ejecutivo Provisional para convocar a un nuevo congreso que –a decir de Otero– “procurara el bien de la patria”.<sup>713</sup>

<sup>712</sup> Otero, 1979, pp. 24-25.

<sup>713</sup> Otero, 1979, p. 27.

La nueva administración tendería a negociar las contribuciones con los grupos de interés y a plantear una *refederalización* de las mismas. Al respecto se decía que “los representantes, las contribuciones ó impuestos se hallan en proporción entre los diversos estados que pueden ser incluidos en la Unión, con arreglo a su población respectiva, que será determinada por el número de personas libres”.<sup>714</sup> Las propuestas del *Manifiesto* eran muy interesantes y pertinentes, pero las condiciones no permitían la creación de un sistema fiscal que buscara la proporcionalidad y la equidad, antes bien los principios eran recaudatorios.

---

<sup>714</sup> *Manifiesto y convocatoria*, 1841.

## X. ¿QUAM REPUBLICAM HABEMUS?

¿Hasta cuándo, patria mía querida  
dejarás de verte ensangrentada,  
sin crédito, y del todo empobrecida,  
en tu industria y las artes arruinada?  
¿Hasta cuándo tu paz se consolida  
y una época feliz abre su entrada?  
Hasta que haya un gobierno vigoroso  
que reprima al audaz y al sedicioso.

*Diario del Gobierno*, 6 de Agosto de 1840, núm. 1909.

El general Bustamante en su toma de posesión había prometido corregir los problemas de las finanzas públicas mediante una reforma fiscal. Sin embargo, casi desde un inicio, el régimen se enfrentó a serios problemas financieros, pues para el verano de 1841 las arcas de la Tesorería se hallaban literalmente vacías y no había sido posible concluir la tan ansiada reforma fiscal que se había quedado tan sólo en una simple miscelánea fiscal.

En este capítulo planteamos dos problemas. En primer lugar se analizan los montos recaudados por los paquetes fiscales de contribuciones directas y indirectas, así como la instrumentación de nueva cuenta de contribuciones extraordinarias cuyo impacto en la recaudación imposibilitó la continuidad de un régimen fiscal sano. En segundo término, consideramos las dificultades y problemas que se suscitaron para recaudar la miscelánea fiscal de 1838 y el paquete de marzo de 1841, las dos propuestas fiscales de la administración Bustamante. Éste último paquete fiscal fue el más acabado del gobierno de Bustamante en el que había puesto sus esperanzas para lograr una mayor recaudación. Convendría preguntarse primeramente ¿Cuáles fueron los montos recaudados y si se habían cumplido las expectativas del gobierno? Nos parece que por el poco tiempo que tuvo la aplicación de las contribuciones los montos de estas recaudaciones fueron escasos y no pudieron corregir los problemas de la administración. Estos ingresos los analizaremos a trasluz de los gastos, sobre todo del pago de la deuda, los vencimientos y las hipotecas, así como el aumento del gasto militar.

Otro aspecto que nos interesa explicar es cuál fue el impacto de las contribuciones directas en la recaudación total y el grado de desarrollo alcanzado en este tipo de contribución, así cómo las dificultades en su recaudación y el mantenimiento de préstamos como una práctica común para allegarse fondos. Finalmente explicaremos la relación entre los problemas fiscales y la caída del gobierno de Bustamante.

Con respecto a este punto, se tiene la apreciación generalizada de que la debacle del régimen centralista se debió, entre otras cosas, a un desorden fiscal. Convendría reflexionar si podemos atribuir a tal “desorden” esta situación. Me parece que la respuesta debe buscarse en las tensiones creadas por la presión fiscal y su afectación a ciertos grupos regionales, como hemos perfilado en el capítulo anterior. El paquete fiscal de marzo de 1841 no muestra ningún desorden, sino al contrario fue la creación más acabada de la fiscalidad centralista y la que rindió más frutos, aunque lamentablemente, la administración de Anastasio Bustamante no disfrutó de esos ingresos ya que a fines de ese año fue obligado a dimitir.

Las cantidades de los montos recaudados las analizaremos a partir de las memorias presentadas por los ministros del ramo. Huelga decir que los datos de las memorias nos dan información general y a veces no muy precisa de las cuentas, pero sin embargo nos permitieron analizar el comportamiento de las figuras fiscales y los problemas de su aplicación, además de evaluar los montos recaudados para tener una idea más clara sobre las medidas aplicadas por los ministros del ramo, así como del comportamiento de la administración y de la secretaría de hacienda en general.

#### **Un éxito moderado**

La administración de Bustamante atravesó por un *interregno* que por motivos de una crisis político-militar obligó al ejecutivo a dejar el cargo que fue ocupado por Antonio López de Santa Anna. Esto determinó dos orientaciones en la fiscalidad. En las memorias de hacienda correspondientes a los años fiscales de 1837 a 1840 se muestran estos vaivenes. El análisis de estos documentos prueba como los

gobiernos intentaron crear los ajustes necesarios para reformar el fisco, pero a la vez muestran cómo los ministros justificaban su actuar político en situaciones difíciles.

Primeramente analizaremos la *Memoria* correspondiente al 14° año fiscal de julio de 1837 a junio de 1838, elaborada por el nuevo encargado del ministerio, Francisco Lombardo (10 de julio de 1839 al 26 de julio de 1839)<sup>715</sup> y que se presentó en julio de ese año, pero se publicó hasta 1840, Tal demora mostraba un rezago tanto en la recopilación de la información como en el manejo los datos, lo que eventualmente dificultaría la planeación de los presupuestos y el control de los gastos ya que apenas se estaban presentando los resultados de las contribuciones directas de 1836 y eso de manera incompleta.

En este documento el ministro informó que su situación era comprometida, pues a dos meses de tomar el cargo tuvo que elaborar una memoria que sirviera para procurarse recursos pecuniarios contra el bloqueo francés y cuidara el orden interior. Lombardo achacaba a las revoluciones el menoscabo de la hacienda pública y que habían imposibilitado el establecimiento de un sistema general de hacienda, única posibilidad de resolver el más grande problema de la nación: “*la salvación de su existencia*”, como se decía en la prensa de la época.

En la *Memoria* se recordaba que la ley del 3 de octubre de 1835 había centralizado las rentas lo que implicaba la separación de las cuentas de los estados generales y particulares de las rentas, lo que durante la administración federalista era el equivalente a la separación de rentas pertenecientes al gobierno general y las de los estados. Esta división era importante porque no alteraba el método de recaudación y cuentas establecido desde 1836 y porque las cuentas debían glosarse en las contadurías departamentales, pero en el decreto del 17 de abril de 1837 se habían suprimido las oficinas generales departamentales y tal división de rentas ya no era operativa dado que toda la información se concentraría en el Tribunal de Cuentas. Todos los ramos de la Hacienda de la República, incluso los establecidos por los estados durante el sistema federal, quedaron entonces sujetos a la inspección suprema del gobierno nacional, de los

---

<sup>715</sup> Durante este periodo Lombardo estuvo bajo las órdenes de Santa Anna que entonces fungía como presidente interino. Cuando regresó Bustamante lo dejó un corto tiempo más hasta el 26 de julio de 1839.

gobiernos departamentales, de los jefes superiores de hacienda y al conocimiento de la Dirección General de Rentas. Esto fue esencial para lograr una mayor centralización en la administración de las rentas.

Con respecto a las recaudaciones el documento informaba que se habían establecido cinco clases distintas de ingreso:

- Alcabalas y derechos de consumo
- Rentas de negociación y giros
- Ramos de reintegro y balance
- Recursos extraordinarios o ingresos procedentes de préstamos, contratos, donativos, vales de alcance y demás arbitrios
- Ramos de depósito que no pertenecían al erario.<sup>716</sup>

En el estado general de valores el ministro Lombardo asentaba que hubo un producto total de 25 millones y que los sueldos y gastos de administración habían ascendido a 2.5 millones, por lo que los productos líquidos quedaron en 22.5 millones. El ministro aclaraba que este no era el producto real y efectivo de las rentas nacionales, ya que se tenían que separar las partidas pertenecientes a los ramos de reintegro y de balance, a los recursos extraordinarios y a los ramos de depósitos que sumaban casi 12 millones por lo que el líquido quedaba en 10.822.321.<sup>717</sup>

Con respecto a los impuestos sobre el comercio exterior en las aduanas marítimas y fronterizas Lombardo calculó un ingreso de 2.838.940, 35% menos que lo recaudado en el mismo rubro en el 13° año económico. El ministro estimó que la razón de esta disminución en la recaudación se debía a que no se contabilizaron los 18 meses del año fiscal sino a 9 y medio corridos desde julio de 1837 a abril de 1838 en que había comenzado el bloqueo francés.

---

<sup>716</sup> *Memoria*, 1839.

<sup>717</sup> *Memoria*, 1839. Esta *Memoria* presentada en julio de 1839, se complementó con otra “memoria” publicada en mayo de 1840 que en realidad no era tal y ni siquiera era un informe, sino que era una argumentación política para justificar la administración interina de Santa Anna. Era, como dice Lombardo, una “esposición” sobre los sucesos de la susodicha administración y que, con un afán justificatorio, el exministro realizó para dar otra interpretación sobre el déficit y sobre los préstamos que intentó allegarse el gobierno como el de las 130 mil libras solicitado por el presidente interino a instituciones británicas y que devino en un gran escándalo del cual el ministro pretendió exculpar al caudillo jalapeño y a él mismo. Véase *Memoria*, 1840.

Lombardo justificaba la baja recaudación, pero heredaba el problema a la administración de Anastasio Bustamante. La principal fuente de recursos del gobierno prácticamente había estado cerrada durante el bloqueo y además estaba prácticamente empeñada para el pago de servicios de deuda. Aunque el Ejecutivo había propuesto una reorganización de todas las aduanas marítimas y terrestres, como hemos visto, estas medidas no iban en el sentido de incrementar los ingresos aduaneros, sino liberar esos ingresos para renegociar las hipotecas que cubrían gran parte de los porcentajes de las entradas. Este aspecto no lo consideró Lombardo tal vez porque el mismo fue operador de los préstamos del gobierno y estaba inmiscuido en esos negocios, por lo cual era preferible argumentar que la caída en el ingreso de productos líquidos había sido por el bloqueo francés.

Sobre los impuestos al comercio interior Lombardo calculó otra disminución del 14% con respecto a los ingresos del 13° año fiscal. Según el ministro, las alcabalas “conspiraban” contra la producción y la riqueza, toda vez que por su causa los comerciantes sufrían “vejaciones” por los agentes “compuesto en lo general por gente grosera y codiciosa”. Lombardo además delataba la corrupción, los malos manejos, el fraude y el escandaloso contrabando que se hacía. Sin embargo, las alcabalas no podían abolirse de golpe como sugerían algunos políticos, esta medida “equivaldría a aniquilar en un momento el erario”.

La memoria de Lombardo no le daba ninguna importancia al casi medio millón de pesos que produjeron las contribuciones directas impuestas por el paquete fiscal de 1836 y consideró que no debían entrar en la suma de las rentas fijas del erario, los mismo diezmos y obvenciones eclesiásticas, porque ya abolidas, no produjeron mas que algunas pequeñas cantidades que quedaron adeudadas. De manera contraria, el ministro era de la opinión que las cantidades recaudadas por contribuciones extraordinarias demostraban la necesidad imperiosa de igualar ingresos con egresos. En sus propias palabras afirmó contundentemente que “No puede haber nación donde las rentas fijas apenas lleguen a diez millones, se contraen empeños ruinosos de cuatro ó cinco y se deja

descubierto todavía un crédito aun más considerable”. En el discurso Lombardo se mostraba opuesto a los préstamos onerosos, pero en la práctica era todo lo contrario. Su *Memoria* exponía los créditos exteriores de manera pormenorizada debido a que él mismo era concededor de la materia y había sido el negociador entre el gobierno interino de Santa Anna y la banca de Londres.

En cuanto al gasto, Lombardo hizo un informe sobre el estado general de su distribución que quedó de la siguiente manera:

Ministerio del Exterior.....	298.906
De lo Interior.....	1.567.404
Guerra y Marina.....	8.790.662
Hacienda.....	13.468.730
TOTAL.....	24.125.702

Los datos demuestran que a pesar de que los gastos de guerra eran grandes no eran los más cuantiosos. El crecimiento de los gastos de la burocracia y de otras dependencias del gobierno como el mismo ministerio de hacienda, atraían la mayor parte del ingreso. De acuerdo con estas cifras quedaba una existencia de casi un millón de pesos, aunque el ministro aclaraba que no debía considerarse como sobrante ya que muchos de los productos estaban formados por *asientos virtuales* lo que hacía difícil definir con exactitud cuáles habían sido los ingresos y los egresos reales. Por esta razón, Lombardo recomendaba que era necesario organizar completamente las dos oficinas sobre las que giraban todas las operaciones concernientes: la Dirección General de Rentas y la Tesorería General de la Nación. La propuesta era que la Dirección General debería encargarse de:

- Inspección, arreglo y dirección de todos los ramos
- Resolver conforme a las leyes las dudas que surgieran
- Examinar los gastos de la administración de cada ramo
- Recabar información para conformar los expedientes que deban pasar para resolución del Gobierno.

Mientras que la Tesorería debería de ocuparse en considerar y saber:

- Cuántos caudales ingresan en el tesoro público y se invierten en la Nación
- Que no hubiera renta o ramo que no dependiera inmediatamente en sus ingresos y egresos de la Tesorería General
- Que se reunieran en ella todos los caudales tanto físicos como virtuales para su legal distribución.

De esta manera, al separar y definir las funciones las dos oficinas no se estorbarían mutuamente.

A pesar de que la ley del 17 de abril de 1837 había establecido esta separación, parecía ser que en la práctica la división de funciones no se llevaba al pie de la letra, ni tampoco la rendición de cuentas cuidadosa sobre las inversiones de los productos de las contribuciones, aspectos fundamentales para la correcta marcha de la hacienda.<sup>718</sup>

Lombardo, lo mismo que los ministros anteriores, le daba mucha importancia al diseño de los presupuestos. En el cálculo para el año siguiente asentaba que de casi 19 millones habían que deducirse las órdenes libradas contra los derechos de importación del 15,17 y 12 por ciento, la suma que debía invertirse en el pago de intereses de la mitad de la deuda exterior y el valor de los vales de alcance que se amortizaran en 1840, lo que daba un total de 4.5 millones, por lo tanto quedaban por cubrir 14.5 millones. Ante tal situación Lombardo afirmaba que resultaba “alucinante” que se pensase que con tan solo las rentas y ramos actuales, o haciendo economías en el gasto se podría hacer frente al problema, ya que además de este déficit se tendría que hacer frente a otras deudas que no se habían cubierto. Los puntos que el ministro sugería para su arreglo eran:

- 1)Formar y constituir la Hacienda pública, por medio del arreglo de presupuesto de gastos y reduciendo todos los ramos de la administración.
- 2)Calcular exactamente el monto de las rentas, decidir cuales son las que se han de eliminar y cuáles las que deban seguir de manera permanente y estable.
- 3)Perfeccionar el orden de la recaudación y de contabilidad.

El ministro concluía a este respecto que “una medida bien combinada que proporcione al gobierno recursos para algún tiempo sin necesidad de apelar a los muy trillados hasta hoy, y que al mismo tiempo lo ponga en aptitud de consagrarse al arreglo completo de la Hacienda pública, es la que podrá salvar la nave del estado del naufragio que le amenaza...”<sup>719</sup>

---

<sup>718</sup> *Memoria*, 1839.

<sup>719</sup> *Memoria*, 1839.

Finalmente, la *Memoria* hacía mención de un problema en la aplicación de contribuciones directas cuya derogación a fines de 1837 había dado ya sus frutos negativos. El ministro de guerra y marina le envió un comunicado a José María Icaza, prefecto de México, en el que le manifestaba que habiendo cesado las contribuciones directas, se habían “aumentado las escaseces del erario... ya que se tenía que pagar al batallón y escuadrón de comercio de esta capital”: <sup>720</sup> Lombardo afirmó que el paquete fiscal de 1836 había dado resultados insuficientes para los enormes problemas que enfrentaba la hacienda mexicana, como la inmensa y creciente deuda interna, la crisis de la moneda de cobre, la escasez de plata y los motines populares que hacían poco probable un saneamiento de las finanzas. <sup>721</sup> Y en efecto, los recursos de estas contribuciones fueron muy exiguos, pero ese no había sido el motivo principal de su derogación. El congreso decidió suspenderlas porque creaban conflictos de intereses, oposición al pago, motines populares y pronunciamientos.

Cuando este tipo de contribuciones se estaban consolidando se decidió su derogación, por lo que consideramos que sus rendimientos limitados se debieron no a errores en su diseño, sino a que no se le dio el tiempo necesario para su asimilación, aún cuando ya habían ingresado algunas sumas, como lo podemos constatar en dos casos tomados de las cuentas generales de las contribuciones directas. En el caso de la administración principal de Aguascalientes se consignaron las siguientes sumas:

CONTRIBUCIÓN	PRODUCTOS TOTALES	PREMIOS Y DEVOLUCIONES	PRODUCTOS LÍQUIDOS
Resultaron a favor de las Contribuciones directas a fines de junio de 1837			52
2 pesos al millar sobre fincas urbanas	834	226	608
3 pesos al millar sobre fincas rústicas	2 687	449	2 238
Patente sobre comercio y giros en todo el departamento	1 178	201	977
<b>Suma total</b>	<b>4 700</b>	<b>876</b>	<b>3 875</b>

<sup>720</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de febrero de 1838, núm. 1034.

<sup>721</sup> *Memoria*, 1839.

En la demostración:	
Productos líquidos	3 875
Enterado a la Tesorería de este departamento	3 671
Sobrantes a favor de las contribuciones directas	204 <sup>722</sup>

Como se ve en el ejemplo, lo que ingresó a la Tesorería fue poco, pero demuestra que las contribuciones se estaban aplicando. Los ochocientos setenta y seis pesos anotados como premios y devoluciones fueron invertidos en pagar a los “ecsactores”, es decir a los particulares que hicieron la recaudación. La recaudación entonces resultaba cara pues representaba el 20% del total.

Para el caso de Jalisco tenemos que la cuenta general de productos totales líquidos de las contribuciones sobre fincas y derecho de patente del periodo comprendido entre del 1° junio de 1838 al 31 diciembre de 1839 mostraba lo siguiente:

INGRESOS TOTALES	DOS AL MILLAR	TRES AL MILLAR	PATENTE	TOTAL
	2 618	5 .892	323	8.833
GASTOS DE RECAUDACIÓN	432	099	003	535
LIQUIDO	2.186	5.793	319	<b>8.298</b> <sup>723</sup>

En este departamento la recaudación fue más cuantiosa ya que era un departamento más poblado y rico. Los ingresos superaron a los gastos que sólo representaron el 6% del total. Dos años después de haberse puesto en marcha el paquete fiscal se notaba un incremento en la recaudación y una reducción en los gastos administrativos a nivel nacional, aunque se percibe que con la derogación a fines de 1837 se detuvo el proceso, quedando sólo el cobro de adeudos y pendientes.

En la sesión del 6 de julio de 1838 se acordó remitir todos los estados de la cuenta general de valores junto con las observaciones de Lombardo quien la leyó ante el congreso en la sesión del 30 de julio y se mandó imprimir, con mucha demora como hemos visto. <sup>724</sup>

<sup>722</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 43.

<sup>723</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 22.

<sup>724</sup> *Diario del Gobierno*, 20 de julio y 9 de agosto de 1838, núms. 1177 y 1197.

A un año del inicio del gobierno de Bustamante, el 17 de abril de 1838 se decretó que cambiarían las fechas que definían los años económicos establecidos en la ley del 8 de mayo de 1826, por lo que la Tesorería general, las oficinas principales de Hacienda, los bancos de avío y de amortización cerrarían sus cuentas al fin de cada año civil. Este aspecto era importante ya que a partir de la redefinición del calendario fiscal que coincidía con el año corriente se podía tener una mejor planeación. El decreto establecía que los cortes de caja y reconocimiento de existencias se verificarían el 2 de enero, empezando en 1839. Así, se remitirían las cuentas que no se cerrarían el 30 de junio, sino hasta el 31 de diciembre, para que en julio del siguiente año se pudiera presentar el presupuesto de gastos para el año próximo y la memoria correspondiente. La intención era poner más cuidado en la presentación de las cuentas y que se tuvieran las glosas para poder planear mejor el presupuesto, por lo cual los cargos y las datas deberían llevar sus respectivos comprobantes (art. 10), además que la comisión inspectora tenía que revisarlas y presentarlas para su dictamen al congreso.<sup>725</sup>

En ese sentido se pedía a las comisarías y subcomisarías (que habían sustituido a las tesorerías departamentales y administraciones de rentas) remitieran por duplicado a la Tesorería General la información, comprobantes y recibos justificantes.<sup>726</sup> Como una medida adjunta a estos ordenamientos, el 29 de mayo apareció en el *Diario* la instrucción del gobierno para formar las estadísticas de la República que ocupó todo el periódico.<sup>727</sup>

Como hemos visto, uno de los problemas a los que se enfrentaban los ministros a la hora de presentar los informes eran el presupuesto y el ejercicio del gasto. Para el 15° ejercicio fiscal (julio de 1838 a junio de 1839) casi se habían duplicado los gastos. En los presupuestos para 1839, tan sólo la Secretaría de Guerra requeriría 13 millones y medio, mientras que la Secretaría de Hacienda pensaba gastar casi 16 millones que representaba casi el doble de los gastos. A estos problemas se enfrentaría nuevamente Francisco Lombardo como colaborador muy cercano del presidente interino Santa Anna, quien sustituía

---

<sup>725</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, pp. 480-482.

<sup>726</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 483.

<sup>727</sup> *Diario del Gobierno*, 29 de mayo de 1838, núm. 1125.

temporalmente a Anastasio Bustamante quien había salido de la capital a sofocar una rebelión.

De este breve interregno lo que podemos destacar es la forma en que Santa Anna pensó allegarse recursos vía préstamos. Aunque el presidente interino había convenido en utilizar el 12% de las aduanas para manejar créditos por valor de 2.200.000 pesos con una tasa de interés mensual de 2%, buscaría nuevamente reactivar los créditos del exterior, principalmente ingleses. Cuando llegó al ministerio el 21 de marzo de 1839, Lombardo se convirtió en el operador financiero del caudillo. Debido a la creación de tantos fondos sobre rentas aduanales que había hecho la administración Bustamante, Lombardo se vio orillado a trabajar con sólo el 56% de los ingresos aduanales, de los cuales casi un millón de pesos estaban también comprometidos con los acreedores.

Las existencias que había a fines de diciembre de 1839 en la Tesorería General, según el corte de caja practicado por Joaquín Obregón, contador mayor, arrojaba un cargo de 627. 467 y una data de 516.634, por lo que quedaban en existencia 110.833.<sup>728</sup> El ministro tuvo que tomar decisiones drásticas, aunque optó, bajo los dictados de Santa Anna, por respetar todos y cada uno de los contratos del gobierno. Por otra parte, los prestamistas le ofrecieron al gobierno lo que necesitara en moneda de cobre, si éste convenía en reembolsarla con plata, pero el presidente interino y Lombardo hábilmente desecharon el proyecto.<sup>729</sup>

La nueva administración tenía que encontrar nuevas fuentes de financiamiento. Antes de dejar el cargo, Francisco Lombardo explicaba con respecto a los préstamos contratados durante su cargo que la relación entre los agiotistas y el gobierno se había alterado con el bloqueo francés. Durante el periodo de abril de 1838 a marzo de 1839 la Hacienda operaba sin los flujos de efectivo provenientes de su puerto más importante y se encontraba librando una pugna cotidiana por hacerse del dinero suficiente para cubrir las necesidades, por lo cual había sido preciso contratar los préstamos con el agio. Este argumento de Lombardo sonaba más a una disculpa por el frustrado y escandaloso préstamo de

---

<sup>728</sup> Son los réditos pagados al clero de los 210 000 pesos que recibió el gobierno en partidas parciales en 1839 y 1840. AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 6.

<sup>729</sup> *Memoria...*, 1840.

las 130.000 libras. Los críticos del gobierno decían que esta fue la razón por lo que dejó el cargo el 15 de julio de 1839, aunque el ministro argumentó que se debió a que no se pudieron llenar las arcas.

Cuando Bustamante se reinstaló en el ejecutivo el 19 de julio de 1839, nombró como ministro de Hacienda a Francisco Javier Echeverría (27 de julio de 1839 al 23 de marzo de 1841) empresario que respondía a los intereses de sus correligionarios. Bustamante y Echeverría impulsaron una serie de estrategias que tuvieron cierto éxito. Después de que se levantó el bloqueo francés y aumentó la circulación de los productos extranjeros, la administración pensó cubrir los gastos extras con más impuestos al comercio, a las alcabalas, al derecho de consumo, a los tejidos de algodón, a la moneda y los derechos de su extracción y a los comisos. Además procuró crear nuevos cargos como el de los bonos del fondo de amortización de créditos de la moneda de cobre y el cobro de nuevos aranceles como el de 2% y 1% de las aduanas de Veracruz y Santa Anna de Tamaulipas, que se destinaría a la amortización de créditos de súbditos ingleses, rentas hipotecadas, reintegros, préstamos, anticipaciones de derechos, suplementos y depósitos.

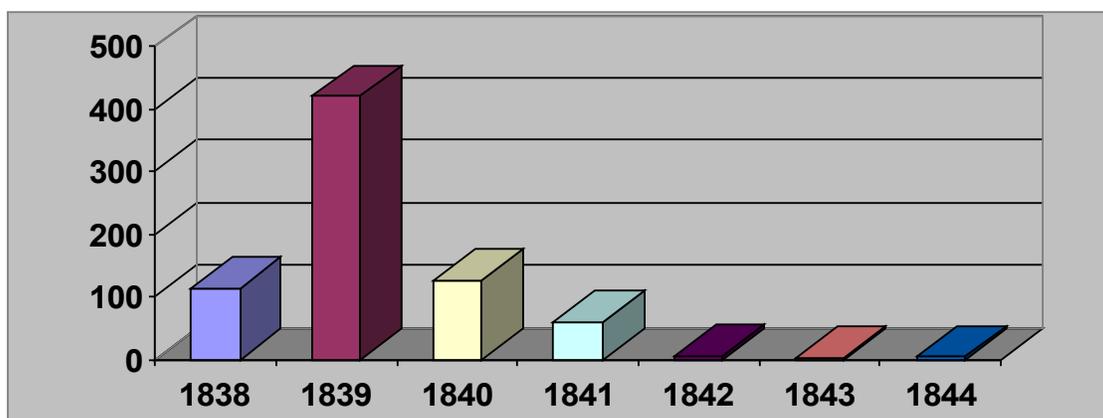
Para crear nuevos fondos el gobierno tenía que garantizar los pagos, lo que se trató de hacer de manera escrupulosa, aunque les exigió que los agiotistas que aportaran una “refacción” (una prima) si querían recibir su dinero. Los agiotistas pagaron una prima de 10% sobre los 2 millones y medio de pesos del fondo de “diez por ciento”. También en 1839 se creó otro fondo de 8% y en septiembre Hacienda les pidió a los acreedores una prima de 40.000 pesos. Con estos nuevos aranceles la administración de Bustamante pretendía buscar caminos más seguros para cubrir los gastos más urgentes del erario, rechazando la idea de la efímera administración interina de Santa Anna que prefería solicitar préstamos en el exterior bajo las peores condiciones.

Otra de las maneras que la administración Bustamante estableció para allegarse fondos fue la aplicación de contribuciones extraordinarias. Los arbitrios extraordinarios establecidos para solventar la guerra con Francia habían dado una buena cifra:

Desde su establecimientos hasta diciembre de 1838.....	113.950
En diciembre de 1839, por rezagos.....	420.308
En 1840, por id. ....	127.009
En 1841, por id. ....	58.887
En 1842, por id. ....	5.760
En 1843, por id. ....	1.827
En 1844, por id. ....	3.272
Suma.....	731.016 <sup>730</sup>

Gráficamente podemos ver la variación

### ARBITRIO EXTRAORDINARIO (miles de pesos)



Todavía hasta 1844 se cobraba este arbitrio a pesar de que ya se había terminado el problema con Francia, por lo que los ingresos fueron decreciendo. En 1839 se recaudó casi tanto como las contribuciones directas, aunque se esperaba que recaudara más no se logró por lo poco afortunado de los cambios administrativos y porque la Dirección General del ramo y la Administración General de Contribuciones estaban compuestas por empleados incompetentes que eran cesados y jubilados de otras oficinas. <sup>731</sup>

<sup>730</sup> Piquero, 1845, p.27.

<sup>731</sup> Piquero, 1845, p. 28.

Para 1840 los efectos de la ley del 26 de noviembre de 1839 se mostraban en los rendimientos líquidos de los derechos de consumo sobre efectos extranjeros que habían sido en el orden de casi un 1 millón y medio de pesos cantidad que desglosada se expone en el cuadro 10.1.

De hecho, el aumento en la tasa había tenido un efecto importante en las recaudaciones que se incrementaron de manera dramática, pero hay que resaltar que estas eran contribuciones extraordinarias y que por lo tanto las exacciones de tal naturaleza fiscal, desgraciadamente, incrementaban más el descontento de algunos sectores como el de los comerciantes. México, Puebla y Jalisco fueron los departamentos más afectados y de hecho es ahí donde se dio una fuerte oposición al pago y la eventual derogación de la contribución.

La Administración Bustamante estaba preocupada también por la planeación de los ingresos y egresos. En el congreso se estaba discutiendo el *Presupuesto general de gastos* para 1839 en donde tuvo un papel fundamental la comisión inspectora de la cámara de diputados que tenía como función revisar las propuestas del presupuesto hechas tanto por la secretaría como por la contaduría mayor para dictaminar la pertinencia o no de las asignaciones, siempre teniendo presente la importancia de contar con un presupuesto adecuado. Al respecto, la comisión inspectora, después de oír a la contaduría mayor y al ministro, había discutido cada una de las partidas que requerían “circunspección por su destino ó por su cantidad..”, pero se disculpaba por no poder presentar un presupuesto exacto ya que todavía no se acababa de ordenar la administración de acuerdo a la nueva forma centralistas.<sup>732</sup>

Las cifras que presentó la comisión y que fueron aprobadas por el congreso, tendían más a privilegiar los gastos por asignaciones de sueldos a empleados que otras partidas.<sup>733</sup> Lo rescatable fue que se formó una comisión especial que ordenó y analizó las partidas presupuestales, hecho que evidenció cierta planeación del gasto que continuaría en los siguientes años.

---

<sup>732</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de octubre de 1838, núm. 1276.

<sup>733</sup> *Diario del Gobierno*, 27 de octubre de 1838, núm. 1276.

**CUADRO 10.1**  
**CONTRIBUCIÓN A PRODUCTOS EXTRANJEROS EN LAS**  
**ADMINISTRACIONES PRINCIPALES**

DEPARTAMENTO	AL 5% ANTERIOR A LA LEY DE 26-NOV-39	AL 15% POR DICHA LEY	PRODUCTOS TOTALES
México		809.856	809.856
Puebla	14.261	126.544	140.805
Jalisco	23.450	120.565	144.495
San Luis Potosí		54.583	54.583
Veracruz	18.188	44.674	62.862
Durango	15.027	44.446	55.474
Zacatecas	13.621	37.724	51.346
Querétaro	7.823	13.364	21.187
Nuevo León	2.039	36.612	38.652
Guanajuato		9.510	9.510
Aguascalientes	2.284	6.403	8.688
Sinaloa	8.095	3.823	11.924
<b>SUMAS</b>	<b>105.272</b>	<b>1.304.115</b>	<b>1.409.388</b>

**GASTOS**

DEPARTAMENTO	SUELDOS HONORARIOS GASTOS	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN	TOTAL Y DE
México	2.519		2.519
Puebla	3.852		3.852
Jalisco	2.319		2.319
San Luis Potosí	600	619	1.292
Veracruz	738	87	825
Durango	3.430	851	4.282
Zacatecas	2.307	307	2.614
Querétaro			
Nuevo León	112		112
Guanajuato			
Aguascalientes	51	-	51
Sinaloa	331	-	331
<b>SUMAS</b>	<b>16.263</b>	<b>1.938</b>	<b>18.201</b>

**TOTAL LÍQUIDO**

**1.391.186**

FUENTE: AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 43.

Por otra parte, la *Memoria* correspondiente al 15° año fiscal se presentó hasta julio de 1840 y fue publicada el año siguiente. Javier Echeverría, el ministro del ramo, empezó por exponer un cuadro terrible de lo que era la situación de la república. El cúmulo de males que Echeverría enunciaba, daba marco para exponer la incapacidad del ministerio de contar con “la reunión de noticias exactas” para formar la *Memoria*. De entre las muchas causas de la crisis financiera, Echeverría rescataba tres: el estado de guerra que continuaba con Texas, el conflicto con Francia y los disturbios internos. El ministro sabía lo que decía ya que apenas había tomado el cargo tuvo que pagar 200 mil pesos como primer abono de las reclamaciones francesas cuando la principal fuente de recursos, las aduanas marítimas, estaba empeñada casi en su totalidad. Echeverría explicó que ese fue el motivo por el que el Ejecutivo terminó con los fondos del 15 y 17%, redujo a 8 el de 12% y creó otro de 10%, quedando por tanto disponible tan sólo el 33 ½ % de Veracruz y Tampico y el 50% de las demás aduanas marítimas. <sup>734</sup>

En el estado general de valores correspondiente a este año fiscal el empresario asentó la suma total de 29 millones, de los cuales 1 millón y medio se destinaron a sueldos y gastos de administración, por lo que el producto líquido fue de 27 millones y medio. Echeverría dijo que comparando con el año anterior se podría ver un aumento, si el ingreso hubiera sido real y verdadero, pero los datos no eran exactos. En el desglose de las recaudaciones la *Memoria* nos ofrece otras cantidades como se aprecia en el cuadro 10.2

<b>CUADRO 10.2</b>	
<b>SUMAS TOTALES DE LAS RECAUDACIONES</b>	
<b>1839</b>	
<hr/>	
Impuestos sobre el comercio interior	
8 ramos.....	3.684.548
Comercio exterior en aduanas marítimas y fronteras.....	5.174.888
Impuestos sobre propiedades, rentas y giros.....	622.718
Ramos de reintegro y balance.....	838.439
Recursos extraordinarios.....	11.591.345
Total suma.....	21.911.938

<sup>734</sup> *Memoria*, 1841.

De los ocho ramos del comercio interior, seis tuvieron aumento, las alcabalas, el derecho de consumo, el impuesto sobre los tejidos de algodón, por introducción y extracción de moneda y para fortificación; mientras que el ramo de comisos tuvo una baja con menos 8.068 pesos, debido a los problemas en su recaudación y a las críticas que se le habían hecho.

En aduanas marítimas y fronterizas se apreció un aumento de 2 millones que se debía a que había terminado el bloqueo francés y se permitió la entrada de varios buques que estaban detenidos, pero se aclaraba que muchos de los derechos de estas mercancías se debieron pagar en 1838, por lo que se calculaba un promedio de 4 millones para los doce meses, no obstante el gobierno suponía que se podía aumentar a 6 millones si se tuviera mayor vigilancia sobre el contrabando; pero también -agregaba el ministro- el gobierno debía usar de su facultad constitucional para formar aranceles, pues los que había necesitaban reformarse. Aunque el legislativo había decretado diversas prohibiciones con el objeto de favorecer la industria nacional, había ocasionado un deficiente en las rentas, debido también a la facilidad con que se hacía el contrabando.

Con respecto a las alcabalas, Echeverría, comerciante y empresario, defendía a capa y espada su proyecto económico que era el de su gremio y consideraba la vigencia de las alcabalas negativas para el sistema tributario, ya que

hacen el contraprinipio más horroroso de la ciencia económica, porque atacan todas las reglas de una buena contribución. Ellas disminuyen el capital industrial; embarazan el comercio; excitan la inmoralidad y el crimen; atacan la producción; gravan con desproporción y desigualdad al causante; aumentan el número de empleados; consumen inútilmente los productos del comercio y de la industria; molestan a los ciudadanos honrados, y en una palabra, constituyen el peor de los sistemas rentistas. Cualquiera otro que se eligiera sería menos funesto para la República que el de las alcabalas.<sup>735</sup>

Con su comentario Echeverría más parecía enemigo del gobierno que un funcionario de éste y su fuerte crítica incidía en las medidas arancelarias que había impulsado el gobierno de Bustamante. El ministro tampoco era partidario de las directas ya que no habían tenido el éxito que se esperaba. Aunque se contaba

<sup>735</sup> *Memoria*, 1841, pp. 15-16.

con tres ramos más que el año anterior, se registró una baja de casi 300 mil pesos. Según el funcionario los motivos de la baja fueron el descenso de los adeudos pagados, sobre todo en la capitación, que era la contribución directa que más recaudaba a pesar que sólo se consignaban los ingresos por capitación de Yucatán y Tabasco, que tradicionalmente eran los que más recaudaban. El ministro explicó que la baja en la recaudación se debió a las reformas hechas en el sistema de gobierno municipal que había dejado de cobrar la contribución. También se recomendaba que era necesario la uniformidad de rentas en toda la república incluyendo la capitación que se debería de aplicar incluso en departamentos como Yucatán, Tabasco y Oaxaca al mismo tiempo que se les obligara a satisfacer la otra capitación que les impusieron las legislaturas locales en tiempos del federalismo bajo el nombre de *contribución personal*.

El Ejecutivo había ordenado que las administraciones de rentas continuaran cobrando la capitación y con respecto a Oaxaca, otro departamento donde se recaudaba abundantemente este impuesto, se ordenó una investigación para averiguar las causas de que no hubieran aparecido datos de sus cuentas.

Los departamentos sureños habían contribuido siempre y de manera constante con sus contribuciones personales, lo cual evidenció cierta costumbre en el pago de este tipo de contribuciones. Posteriormente, en abril de 1842, cuando se estableció otro paquete fiscal de contribuciones directas, el gobierno les exoneró de la capitación si es que ya pagaban un impuesto personal.<sup>736</sup>

Con respecto a la ley del 26 de noviembre de 1839 sobre el aumento al consumo de productos extranjeros, el ministro afirmó tajante que “*subir las contribuciones es disminuir sus rendimientos*, especialmente donde la recaudación casi sólo descansa en la buena fe de los causantes y de los empleados [...] y si ese impuesto continua tal como hoy se halla, puede predecirse que bajará en lo sucesivo la renta de alcabalas y los derechos marítimos...”.<sup>737</sup> Echeverría fue enfático en su crítica y dijo lo que muchos diputados y políticos ya sabían: que el producto de estos recursos eran préstamos y que emitir cédulas de crédito, pagarés o vales de cualquier nombre, no era un verdadero recurso para el

---

<sup>736</sup> Véase *Memoria*, 1844.

<sup>737</sup> *Memoria*, 1841, p. 18.

gobierno, sino que era más bien “un medio seguro de agotar temprano o tarde los verdaderos recursos: estos no pueden ser otros para un gobierno, del mismo modo que para los particulares, que el valor efectivo de las rentas, y los arreglos de prudente economía en los gastos...”, por lo tanto –afirmaba- habría que descontarlas del ingreso total de contribuciones que formaban la renta efectiva del erario.

Como conclusión, Echeverría afirmó que el arbitrio extraordinario pudo haber rendido más, pero tuvo varios inconvenientes como el estado político del país, sus costumbres, la falta de educación y de espíritu público, además de hacerse la cobranza de manera desordenada e irregular por “desafectos” agentes subalternos.

Al igual que para sus antecesores, para el ministro era esencial cuidar la precisión de un sistema de contabilidad, por lo cual sugería tres medidas:

1<sup>a</sup> Salir de ese conjunto “monstruoso de procederes oscuros y extremadamente complicados” de una maquinaria fiscal atrasada.

2<sup>a</sup> Economizar en las oficinas y los empleados simplificando las operaciones.

3<sup>a</sup> Ofrecer datos ciertos de los rendimientos de los impuestos y evitar asentar cantidades virtuales.<sup>738</sup>

Al final de la *Memoria* el ministro estaba de acuerdo en que los 20 millones de pesos recaudados no podían de ninguna manera significar un éxito por dos razones: primero, porque la gran mayoría eran ingresos virtuales, “que imposibilitan no sólo descubrir el verdadero ingreso y egreso efectivo, sino aun saber positivamente cuales son los líquidos productos de cada una de las rentas...”, y segundo, por que la mayor parte de las recaudaciones provenía de contribuciones extraordinarias (más del 50%).

Los recursos recaudados le sirvieron al ministro para hablar sobre el presupuesto general que se había calculado en 12.874.100, de cuya suma se debían rebajar lo consignado a los fondos del 8, 10, 15 y 17%; la parte de los productos de las aduanas de Veracruz y Santa Anna de Tamaulipas para el pago de la deuda extranjera y el valor de los vales de alcance amortizados, lo que daba 4.800.000 pesos, por lo que el deficiente era de 13.762.681, que el ministro

---

<sup>738</sup> *Memoria*, 1841.

“desearía a costa de cualquier sacrificio ocultar al legislador...”. Por más que se quisiera ocultar, era evidente que el presupuesto del ministerio de guerra y marina era el más cuantioso y se calculaban 17 millones de pesos para cubrir todas sus atenciones. Según Echeverría las causas de ese incremento se debían a la “prodigalidad con que se han repartido los empleos, y se han concedido retiros, pensiones y jubilaciones...”, por lo que recomendaba que “el primer paso que debe darse a fin de nivelar los ingresos con los gastos, es el de examinar escrupulosamente los presupuestos, cercenar lo superfluo y dejar lo absolutamente preciso...”. Hecho lo cual, se podría cubrir el gasto que quedara con las contribuciones directas que fueran desplazando de manera lenta y gradual a las indirectas.

En el discurso quedaba claro lo que se tenía que hacer, pero en la práctica era difícil articular lo doctrinario con la aplicación de las medidas. El presidente veía con “sentimiento” que a pesar de las repetidas prevenciones hacia las oficinas de hacienda para la pronta remisión de los cortes de cajas mensuales, algunas no habían cumplido y otras lo hacían con retraso. El ministro de hacienda declaró que “el mal se ha sistemado ya de tal manera, que se hace indispensable cortarlo de raíz, por ser muy trascendental al servicio público...”. Por tal motivo exigió que se presionara a las oficinas para que hicieran llegar lo más pronto posible los cortes de caja.<sup>739</sup> Era pues -asentaba el ministro- necesario cambiar el método de contabilidad, pues era muy importante el cuidado escrupuloso de lo que entraba y lo que salía, además de procurar una organización especial de la tesorería que tuviera cuidado en los recursos que se invertían en las necesidades de la nación.

El resultado de esta falta de articulación era una creciente escasez de recursos provenientes de contribuciones ordinarias que no daban los rendimientos que se esperaba y la dependencia hacia las contribuciones extraordinarias, tan volátiles como variables, creaban inestabilidad e imposibilitaban la planificación de la administración.

---

<sup>739</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.646.

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 por el gobierno sobre préstamos. Separados los fondos por anticipaciones de derechos, armamento, pólvora y otros créditos, quedaba libre el 56 % de sus productos. De ese porcentaje, poco más de la cuarta parte (16  $\frac{2}{3}$ %) se destinaba al pago del servicio de la deuda externa que incluía las hipotecas heredadas de gobiernos anteriores, por lo que sólo quedaba libre el 39  $\frac{1}{3}$ % del producto de las rentas de Tampico y Veracruz <sup>740</sup>

Para tratar de paliar esta situación se liberaron las aduanas interiores de esta hipoteca por decreto del 8 de agosto de 1839, reduciendo el fondo del 12% a sólo el 8%, pero creando, después, otra hipoteca del 10% sobre aduanas marítimas, lo que se logró que solamente el 33% de los productos de Veracruz y Tampico y el 50% de las demás aduanas marítimas entraran directamente al erario nacional. <sup>741</sup> Aunque la disminución de las hipotecas era de poca monta, algo se estaba haciendo para liberar los porcentajes, además se argumentaba que se tenía que disminuir el contrabando y así mejorar el cobro de derechos en las aduanas. <sup>742</sup>

Como hemos visto, estos porcentajes no pudieron ser reducidos aún más por el bloqueo francés, situación que hizo necesario crear nuevos impuestos y recursos. Los arbitrios extraordinarios aplicados al valor de las fincas rústicas y urbanas, las imposiciones a los capitales pertenecientes a particulares y de manos muertas, estaban respaldados por las hipotecas sobre aduanas. El reembolso de los fondos que tuvo que hacer la administración durante 1839 dañó gravemente a la Hacienda, pero era una condición necesaria para mantener las fuentes del

---

<sup>740</sup>García, 1992, p. 125. La deuda externa ascendía a 49 millones de pesos y crecía anualmente en sus servicios y costos moratorios.

<sup>741</sup> Conviene precisar que gran parte de los recursos recaudados no estaban en efectivo, sino en vales, que regresaban a manos del gobierno como deuda insoluta.

<sup>742</sup> Los ingresos aduanales se venían reduciendo a tal grado que, en 1838 eran en promedio 30% inferiores a los de 1834. Tenenbaum, 1986, pp. 49-50. Según Jáuregui la reducción de ingresos aduanales también se explicaba por la política aplicada el 11 de marzo de 1841 cuando el gobierno trató de incrementar los ingresos al reducir estos derechos a su nivel de 1821 (aproximadamente un 10%).

crédito abiertas. El cuadro 10.3 es ilustrativo de las cantidades adeudadas y lo que se había pagado.

Fondo	Capital	Monto amortizado
Ocho por ciento	2 200 000	748 000
Diez por ciento	2 000 000	
Quince por ciento	1 600 000	448 000
Diecisiete por ciento	2 500 000	2 150 000
Total	8 300 000	3 346 000

FUENTE: Tenenbaum, 1998, p. 75.

Además de estas amortizaciones, del 18 de mayo al 7 de junio de 1839 se pagaron 940.233 pesos en obligaciones incurridas tras el levantamiento del bloqueo francés. Los montos amortizados apenas ascendían a 25% del total del capital y la situación no permitían contemplar una amortización total de los adeudos inmediata. El fondo del 17% fue el que más se amortizó debido a las presiones de los tenedores interesados en que el gobierno cumpliera con sus compromisos, además como hemos visto, este porcentaje afectaba directamente a los comerciantes franceses que presionaron para que se cubriera.<sup>743</sup>

La situación que se presentaba para 1840 era difícil ya que en términos generales los ingresos se habían reducido aunque, según el ministro en turno Manuel María Canseco (24 de marzo de 1841 a 22 de septiembre de 1841)<sup>744</sup> la situación en aquel año era mejor que en el anterior, pues no se habían contratado

<sup>743</sup> El 17 de octubre de 1840 se autorizó al gobierno para negociar un préstamo de 2 millones de pesos sobre este porcentaje cuando se acabaran de cubrir los gravámenes que lo afectaban. El gobierno emitió bonos por dicha cantidad puestos en almoneda pública. El préstamo estaría destinado en sus dos terceras partes a la formación de la marina y demás gastos para la guerra de Texas y lo restante para las necesidades del erario. Obviamente quien sería el operador financiero del gobierno, conocedor de los movimientos de los dueños del dinero sería Javier Echeverría cuyo hermano Pedro, también había sido ministro de Hacienda del 8 de noviembre de 1838 a 14 de diciembre de 1838 y cuya actuación pasó sin pena ni gloria. Sin embargo, es de notar que ambos formaban parte del grupo de empresarios de la firma Viuda de Echeverría e Hijos, financieros del gobierno de Bustamante. Dublán y Lozano, 1876, t. III, p. 739.

<sup>744</sup> Canseco fue el último ministro de hacienda de Bustamante hasta su caída el 22 de septiembre de 1841. Durante la presidencia interina de Javier Echeverría tuvo otro breve periodo del 22 de septiembre al 10 de octubre de 1841.

tanta deuda interna, se habían reducido algunos gastos administrativos, ya no se contrataban empleados y quienes realizaban las labores de recaudación eran particulares.

Aún así, la situación económica de la nación estaba lejos de solucionarse, pues como decía el ministro, el erario mexicano había eliminado impuestos viejos y ya no podía establecerlos porque el contribuyente se había desacostumbrado a ellos. Por otro lado, las contribuciones vigentes no debían haberse eliminado pues “produce –según Canseco- desde luego resistencia en los contribuyentes que repugnan el pago que antes hacían con docilidad o sin mayor aversión”, en tal sentido ese año se volvieron a renovar las contribuciones decretadas en años anteriores y se empezó a preparar un nuevo paquete fiscal de contribuciones directas.<sup>745</sup>

En la *Memoria* correspondiente al 16° año fiscal de julio de 1839 a junio de 1840, presentada en julio de 1841, el ministro se quejó del corto tiempo que tuvo para armarla, aunque era más tiempo que el que habían tenido sus antecesores ya que contó con cuatro meses. Aún así argumentó que el principal problema al que se enfrentó fue a que el producto que había quedado reducido a 33% de las aduanas de Veracruz y Santa Anna de Tamaulipas era insuficiente para pagar los intereses del último préstamo contratado de medio millón de pesos que ascendían a 125.000 pesos mensuales, además de que solamente en 1840 el ministerio había erogado 10 millones de pesos “en pagos de empréstitos, primas y depósitos”, esto es, 4.21 pesos para el reembolso de cada peso prestado y gastado en costos genuinos de administración.

Aún así, el nuevo ministro se vio forzado a enviar remesas a las guarniciones de Chiapas y Veracruz, de lo recaudado por la contribución de 3 al millar, que apenas llegaba a 100.000 pesos. También se situaron 3.000 en la tesorería general para pagar acreedores, militares y viudas. Canseco informaba que no había tenido más remedio que negociar otro préstamo por dos millones de pesos, al que finalmente el senado se había opuesto, pero que la cámara de diputados

---

<sup>745</sup> Dublán y Lozano, 1876, t. III, p.751.

redujo a un millón, cantidad que de todos modos eran insuficiente para cubrir los gastos más urgentes.

Después de estas quejas, el ministro expuso una serie de razones sobre el desequilibrio de la hacienda y afirmó que “el verdadero arreglo de un sistema de hacienda tiene una raíz cardinal, á saber: la educación religiosa y civil, pues con estos esenciales principios habrá buenos contribuyentes, buenos jueces de hacienda y buenos empleados...”. Con base en estos comentarios el ministro sentenció que: “la verdadera economía no consiste en no gastar, sino en gastar lo necesario a un objeto. No se ha de atender aisladamente a la cantidad del gasto, sino también a su utilidad y precisión...”.<sup>746</sup>

En el estado general de valores Canseco observaba que la cuenta carecía de cálculos exactos ya que no se habían enviado todas las cuentas con oportunidad como mandaba la ley del 26 de febrero de 1840. De todos modos dio los siguientes datos:

Ingreso total de todos los ramos.....	21.227.263
Gastos de sueldos y honorarios.....	900.977
Gastos particulares de la administración.....	439.185
Idem. generales.....	28.629
Ingresos líquidos.....	19.858.472

El ministro, al igual que sus antecesores, aclaraba que esta cantidad no era tan efectiva y que los ingresos líquidos deberían de quedar en casi 13 millones, aunque se deberían de contemplar las cuentas de Chihuahua, Sonora, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo México, Tabasco y Yucatán que no estaban comprendidos por falta de datos. Canseco sostenía que con estos ingresos se podrían haber hecho frente a los gastos del gobierno, pero que por el pago de préstamos y otros compromisos no era posible cubrir el deficiente.

El ministro mostraba que había habido un modesto aumento en la recaudación con relación a las rentas de 1839 y 1840, pero acotaba que en el ramo de las contribuciones directas había habido una disminución. El producto líquido en 1839 había sido de 10.717 y en 1840 fue de 10.013, lo que dio una diferencia de 704 pesos. En efecto, era una cantidad muy baja debido a que estas contribuciones habían sido derogadas y sólo se cobraban adeudos sobre las

<sup>746</sup> *Memoria*, 1841b, p. 7.

contribuciones de 1836. Hay que notar que en la memoria aparece una contribución de impuesto personal y otra de capitación, es decir que se cobraban ambos impuestos.

Según sus cálculos, en términos generales hubo una disminución del ingreso en casi 8 millones con respecto a 1839, pero el ministro afirmaba que esta baja era “aparente y feliz” ya que en 1839 los préstamos habían sido de 10.037.670 y en 1840 tan solo de 3.625.504. Podemos decir también que las bajas en las recaudaciones para el año de 1840 se debieron a que el 14 de noviembre el gobierno, a través del ministro de Hacienda, acordó que se suspendiera el cobro del arbitrio extraordinario correspondiente a los salarios de los sirvientes domésticos y jornaleros hasta el segundo periodo de cobranza mientras el congreso decidía si esas clases quedaban exentas o no, lo mismo que los militares de rango menor a sargento.<sup>747</sup>

En su resumen sobre el crédito exterior decía que el gobierno haría las medidas oportunas para consolidar el crédito, toda vez que había cumplido con los tenedores de bonos según lo estipulado en el convenio celebrado con ellos el 15 de septiembre de 1837 aprobado por el decreto del 1° de junio de 1839.

Este último informe es el que más claramente muestra la crisis financiera del gobierno de Bustamante y el destino de los fondos. El documento terminaba con una pregunta: “¿Cómo podrá el gobierno fijar exclusivamente su atención en el arreglo de hacienda, cuando se halla en la forzosa alternativa o de buscar recursos pronto y ejecutivos para sostener la paz, tranquilidad y decoro nacional o de decidirse a sucumbir al trastorno y ruina de la patria?” Esta gran cuestión marcó el dilema en el que estaba la administración y que por el momento no tenía respuesta viable.

### *Rendimientos fiscales y crisis política del centralismo*

A fines de 1841 el gobierno de Bustamante se enfrentó a la peor crisis de su corta historia con la sublevación de Paredes y Arrillaga. Para ese entonces, el principal

---

<sup>747</sup> *Diario del Gobierno*, 16 de noviembre de 1838, núm. 1296. Véase Capítulo 8.

paquete fiscal de la administración, el más elaborado y más acabado, todavía no rendía sus frutos. Uno de los aspectos de la caída del gobierno de Bustamante fue sin lugar a dudas el hacendario. Por un lado, la intención de aumentar los ingresos reorganizando completamente la hacienda pública no se pudo cumplir en el corto plazo y por otro, el aumento a impuestos al consumo de productos extranjeros, había provocado tal rechazo que sirvió de pretexto para derrocar a Bustamante. Aún así se percibía en la recaudación cierto repunte producto del cuidado que se tuvo en su elaboración, pero se enfrentaron a otros problemas para su recaudación. En este apartado queremos analizar los montos fiscales que muestran las memorias de los últimos años del centralismo y preguntarnos ¿qué muestran estos rendimientos? Se perciben en los datos varios problemas y en los rendimientos que se habían obtenido, aunque escasos, mostraban los intentos por poner en práctica el nuevo paquete fiscal de marzo de 1841. Por otra parte, las relaciones del gobierno central con los departamentos fueron difíciles y no pudieron corregirse, en particular para que los departamentos cumplieran con sus obligaciones de enviar parte de sus ingresos fiscales.

Otra pregunta importante es si puede afirmarse que la caída del régimen centralista se debió a una crisis fiscal. Pensamos que no ya que las recaudaciones no bajaron drásticamente y por el contrario tuvieron un discreto incremento. Aunque las recaudaciones y los ingresos en general no pudieron cubrir los gastos en todos los ramos de las administraciones, fueron otros factores como la afectación a grupos de comerciantes con la aplicación de nuevas contribuciones, las alianzas de éstos con los militares, las presiones fiscales en algunos departamentos, la impopularidad de algunos impuestos como los comisos, entre otros catalizadores del golpe de Estado que hizo caer el gobierno de Bustamante.

En el último año del gobierno de Anastasio Bustamante las cosas no mejoraron como se esperaba y como lo muestran los datos contenidos en la *Memoria* de 1844 que consignó las cantidades recaudadas en 1841, cuyos productos eran los restos de las contribuciones directas de 1836, de los arbitrios extraordinarios de 1838 y de los impuestos aduanales. En términos generales

para ese año la recaudación de todas las rentas, según la primera parte de la cuenta, fue de 21 millones.

Esta memoria preparada por el ministro de hacienda de Santa Anna, Ignacio Trigueros,<sup>748</sup> mostraba que a pesar de que las contribuciones establecidas en el paquete fiscal de marzo de 1841 arrastraron todos los problemas recaudatorios de los conflictos de Texas y Francia y apenas se habían puesto en marcha las reformas aduanales, se pudo conseguir una contribución moderada con muy poca diferencia entre ingresos y egresos como se puede apreciar en el cuadro 10.4.

**CUADRO 10.4**

<b>RESUMEN.</b>		
Gasto de la secretaría de relaciones exteriores y gobernación	103,292	
Gasto de la secretaría de justicia é instrucción pública	1,375,160	
Gasto de la secretaría de guerra	6,628,537	
Gasto de la secretaría de marina	91,846	
Gasto de la secretaría de hacienda	12,076,094	
Existencia que resultó en fin de diciembre de 1841 en las oficinas	344,919	<b>20,619,848</b>
<b>Diferencia</b>		<b>653,629</b>
Fuente: <i>Memoria...1844.</i>		

Las noticias de los ingresos no eran halagüeñas de ninguna manera, pero no fueron tan malas a pesar de los serios conflictos enfrentados por el gobierno. En el resumen se muestra que el déficit no fue muy profundo y se puede explicar por la baja en el gasto total de la administración, en los recortes sobre salarios y en que se redujo el personal en las dependencias,

En el cuadro 10.5 elaborado por Trigueros se muestra el estado comparativo de los años más críticos del centralismo donde se evidencia un incremento en los productos líquidos totales:

<sup>748</sup> Trigueros tuvo varios periodos durante las presidencias de Santa Anna, Bravo, Canalizo y Herrera, del 10 de octubre de 1841 al 28 de octubre de 1844.

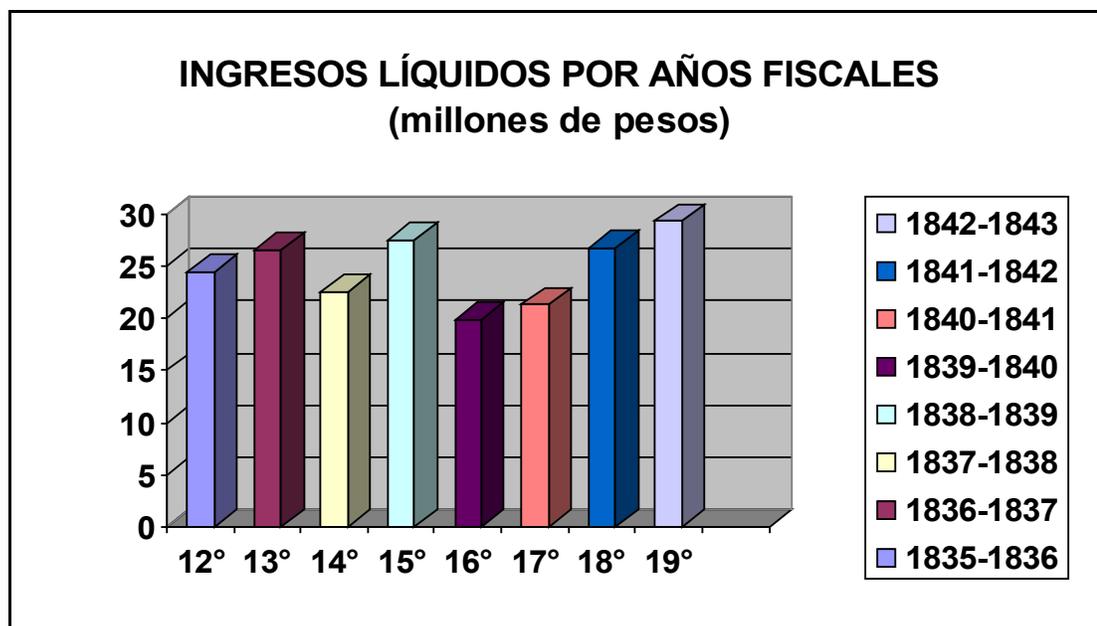
**CUADRO 10.5**  
**CUADRO COMPARATIVO POR AÑO FISCAL DE PRODUCTOS LÍQUIDOS**

	1841 (17°)	1842 (18°)	1843 (19°)
Impuesto sobre el comercio exterior que recaudan las aduanas marítimas y fronterizas.....	5.544.065	4.900.667	7.249.721
Idem. sobre le comercio interior que recaudan las administraciones respectivas de la República.....	3.635.549	3.708.156	4.013.582
Id. sobre las propiedades, rentas y giros.....	1.026.508	2.229.700	3.294.564
Rentas y ramos de giro.....	1.035.386	3.995.666	2.729.039
Ramos de reintegro y balance.....	1.263.203	783.355	930.423
Recursos extraordinarios.....	5.184.105	8.074.558	3.716.452
Ramos de depósito.....	3.617.094	2.959.308	7.432.171
Suma.....	21.305.984	26.721.413	29.365.955
Gastos generales de administración	32.597	37.716	42.532
Líquido.....	21.273.477	26.683.696	29.323.423

FUENTE: Memoria...1844.

Se puede observar que los ingresos por contribuciones indirectas son los más cuantiosos, seguidos de las contribuciones extraordinarias, que fueron decreciendo, lo que muestra de alguna manera la disminución de la dependencia de este tipo de contribuciones. Efectivamente, el incremento de los gastos militares durante los últimos años del gobierno de Bustamante, además de los conflictos internos y la guerra con Francia, había disparado la recolección de préstamos extraordinarios, aunque para 1843 había bajado debido a que el país se encontraba pacificado bajo la nueva presidencia interina de Santa Anna.

En términos generales podemos ver el desarrollo de las recaudaciones. Retomando los datos de las memorias anteriores podemos ver gráficamente los montos por años fiscales:



En las recaudaciones directas también se notaron incrementos. A decir de Trigueros, muy crítico de la administración de Bustamante, los impuestos sobre propiedades, rentas, giros y otros ramos de ingresos tuvieron un adelanto progresivo de 1841 a 1843. En el análisis de las partidas de más cuantía resalta el producto de las contribuciones directas, así el ministro sentenciaba:

en los ramos que abraza su conjunto, quiso establecerse una exacción sistemada, justa y proporcional, de manera que más contribuyese el que sacaba más ventajas de la sociedad, como en acecho de la subsistencia y goces de cada uno, se presentaba con la desventaja de una coacción contraria a la voluntaria exhibición que hace el contribuyente de los impuestos indirectos: a esto era inseparable la odiosidad que llevaba el exactor, la oposición del contribuyente, la dificultad de organizarse y los continuos reclamos con que en todas partes se paralizaban".<sup>749</sup>

En la recaudación por departamentos se computó un total de 344.085 pesos como se muestra en el cuadro 10.6:

<sup>749</sup> Memoria...1844.

**CUADRO 10.6**  
**RECAUDACIONES POR DEPARTAMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN DE TRES AL MILLAR**  
**(LEY DEL 11 DE MARZO DE 1841)**

—	Total de cargo Líquido
Aguascalientes.....	7.084
Chiapas.....	56
Chihuahua.....	1.365
Coahuila.....	587
Durango.....	4.633
Guanajuato.....	19.952
Jalisco.....	16.072
México.....	150.566
Michoacán.....	12.399
Nuevo León.....	5.389
Oaxaca.....	8.464
Puebla.....	57.291
Querétaro.....	11.420
San Luis Potosí.....	8.634
Tamaulipas.....	161
Veracruz.....	26.354
Zacatecas.....	18.968
Total.....	349.543
Premios, sueldos y gastos de Administración.....	5.458
Total de cargo líquido.....	344.085

FUENTE: *Memoria...* 1844.

Junto con las contribuciones sobre patentes, objetos de lujo y profesiones, se llegó a recaudar un saldo líquido de más de medio millón de pesos según el *Estado General de Valores de 1841* (Véase cuadro 10.7).

Trigueros suponía que el llevar a efecto estas contribuciones daría el valor real de las propiedades y de la riqueza de cada individuo, aunque con la consabida oposición y resistencia, además que por más organizadas y planeadas que estuvieran estas contribuciones se enfrentaban a la formación de padrones que en algunos departamentos como Sonora, California, Nuevo México, Nuevo México y Texas no se habían hecho.

Las contribuciones prediales y la capitación fueron las que más recaudaron frente a las contribuciones indirectas. En el *Estado General de Valores* podemos apreciar detalladamente un gran descenso de contribuciones extraordinarias. Ya

para ese entonces había desaparecido el peligro de guerra, aunque en Texas el conflicto estaba latente. El comportamiento de las contribuciones directas sugiere

**CUADRO 10.7**  
**ESTADO GENERAL DE LOS VALORES DE 1841**  
**CONTRIBUCIONES DIRECTAS**

RAMOS	PRODUCTOS TOTALES	SUELDOS Y HONARIOS	GASTOS DE ADMON	TOTAL DE GASTOS	PRODUCTOS LÍQUIDOS
Contribución directa por 3 al Millar sobre fincas (ley del 11 de marzo de 1841)	350.692	561	4.897	5.458	345.234
Contribución por el arbitrio Extraordinario (8 de junio de 1838)	81.075	9.579	9.338	15.489	65.586
Contribuciones directas decretadas el 30 de junio, 5 y 7 de Julio de 1836.	10.607		1.084	1.084	9.523
Contribución personal decretada el 8 de marzo de 1841	126.402		614	614	125.878
Capitación según decreto de 10 de diciembre de 1838	1.624				1.624
Suma	546.505	10.141	12.091	22.646	547.846
Se deducen gastos generales de administración					3.429
				Total cargo líquido	544.416

FUENTE: *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1844*, México, Imprenta de J.M. Lara, Calle de la Palma núm. 4.

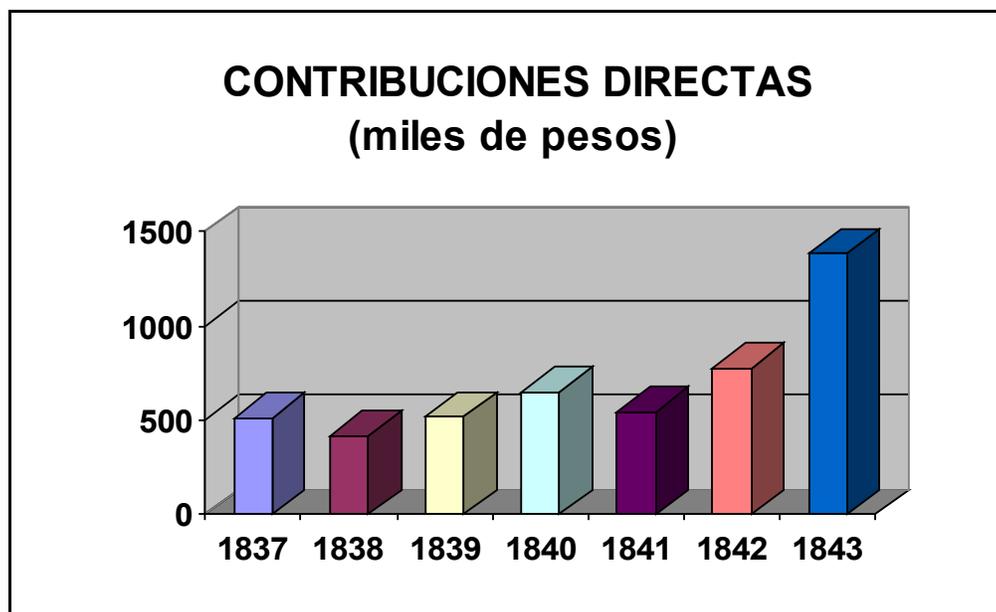
Está presentado por Manuel Payno y Bustamante, director de la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas y están hechas hasta octubre de 1843. .

que iban por buen camino. Comparando los montos de las contribuciones directas decretadas el 11 de marzo de 1841 con las de abril de 1842 y las de marzo de 1843 notamos una evolución favorable.

Entre ésta última y el paquete de Trigueros hubo un aumento de 612.690 pesos. El incremento fue modesto y poco significativo en la recaudación total, sin embargo no podemos decir que hayan fracasado. A estas cantidades se añadían los adeudos de las contribuciones del 30 de junio y 7 de julio de 1836 que todavía se seguían cobrando. Recuérdese que estas contribuciones habían sido derogadas pero no así su retroactividad, como se puede apreciar en el cuadro 10.8

CUADRO 10.8 ESTADO COMPARATIVO DE LOS PRODUCTOS DE CONTRIBUCIONES DIRECTAS. 1842-1843			
Contribuciones directas decretadas en 11 de marzo de 1841, en 5,6 y 7 de abril de 1842 y 17 de marzo de 1843.			
	productos totales	total de gastos	productos líquidos
Durante el año de 1842.....	846.940	72.412	774.528
Durante 1843.....	1.485.690	98.471	1.397.218
Aumento.....	638.749	26.059	612.690

Gráficamente podemos apreciar el incremento



Como se puede ver, en 1838 la recaudación de las contribuciones directas tuvo un descenso debido a que a fines de 1837 se habían derogado. Después

podemos apreciar un aumento hasta 1843 cuando ingresan las contribuciones implantadas en el paquete fiscal de marzo de 1841.

La única contribución directa que mostró un notable descenso fue la capitación. Durante el primer año de su cobro (1842) los rendimientos fueron como lo muestra el cuadro 10.9

<b>CUADRO 10.9</b>	
<b>CONTRIBUCIÓN PERSONAL DECRETADA EL 8 DE MARZO DE 1841</b>	
—	Productos líquidos
Aguascalientes.....	016
Jalisco.....	018
México.....	7.654
Michoacán.....	191
Oaxaca.....	111.085
Puebla.....	1.746
Sinaloa.....	655
Veracruz.....	658
Zacatecas.....	588
Total.....	125.878

FUENTE: *Memoria...1844.*

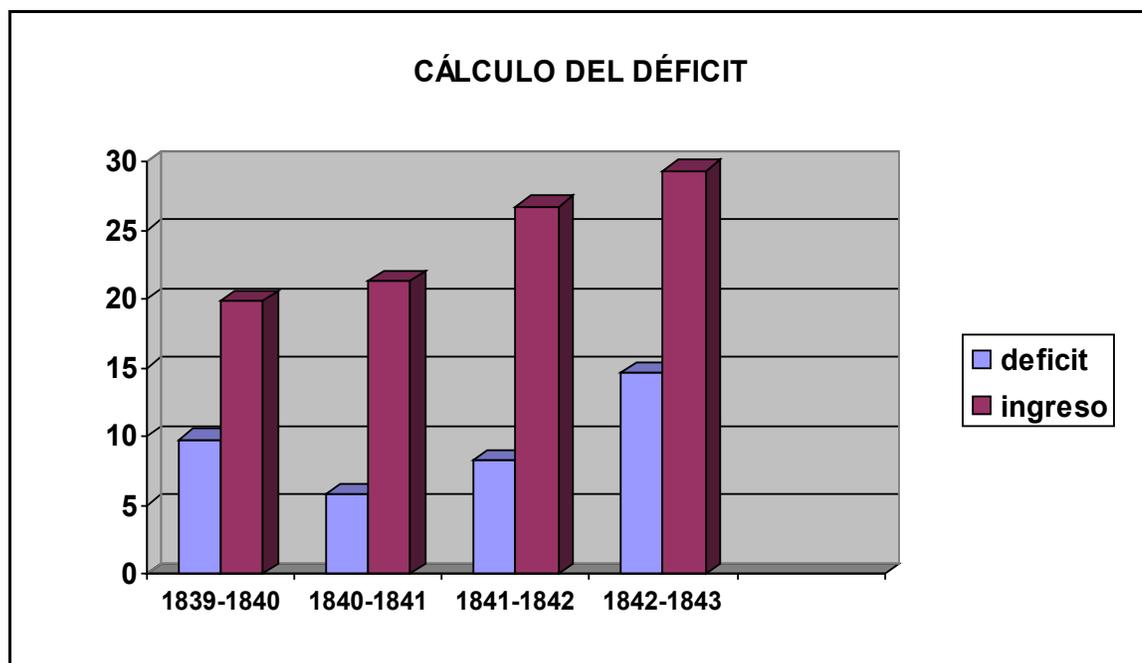
La contribución personal, como hemos dicho, pretendía gravar el total de los individuos independientemente de que fueran indígenas o no, buscando una universalidad en su cobro. El descenso en la recaudación obedece a la oposición que mostraban algunas poblaciones al pago de dos contribuciones que gravaban el mismo rubro. De todos modos los departamentos de alta densidad demográfica indígena como era el caso de Oaxaca, presentaron altas tasa de recaudación, aunque cuando estallaba una revolución había problemas en la consignación de los estados de cuenta de algunos meses.

Definitivamente y como se ha visto en los informes anteriores, las contribuciones indirectas habían sido las que habían dado mayores rendimientos. Los impuestos al comercio exterior que recaudaban las aduanas marítimas y fronteras fueron de 5 millones y medio y de las aduanas interiores fue de 3 millones y medio, lo que dio un total de 9.179.614 de pesos. De hecho, comparando las contribuciones directas con esta suma, representaban casi un 10% aproximadamente.

La administración de Bustamante tuvo buenos ingresos por los rendimientos del impuesto al consumo de efectos extranjeros en la ley del 26 de noviembre de 1839, como lo podemos apreciar en el cuadro 10.10.

CUADRO 10.10		Productos
Líquidos		
Administración de rentas	5% anterior a la ley de 26 de noviembre de 1839 6% cobrado en Oaxaca a efectos extranjeros 15% de la ley mencionada	1.100.636
Aduanas marítimas	10% de internación sobre licores extranjeros 5% de idem sobre los demás efectos 15% sobre efectos extranjeros	705.250
Total		1.805.887

Aún así, la recaudación de todas las contribuciones no fue suficiente para cubrir los gastos de la administración. Cuando Trigueros calculó el presupuesto para 1842 consideró que se necesitaban 18.000.000 de pesos para cubrir las atenciones del gobierno, pero también notó que el déficit había sido constante durante estos años del centralismo. En la siguiente gráfica vemos esta situación para los años de 1839 a 1843:



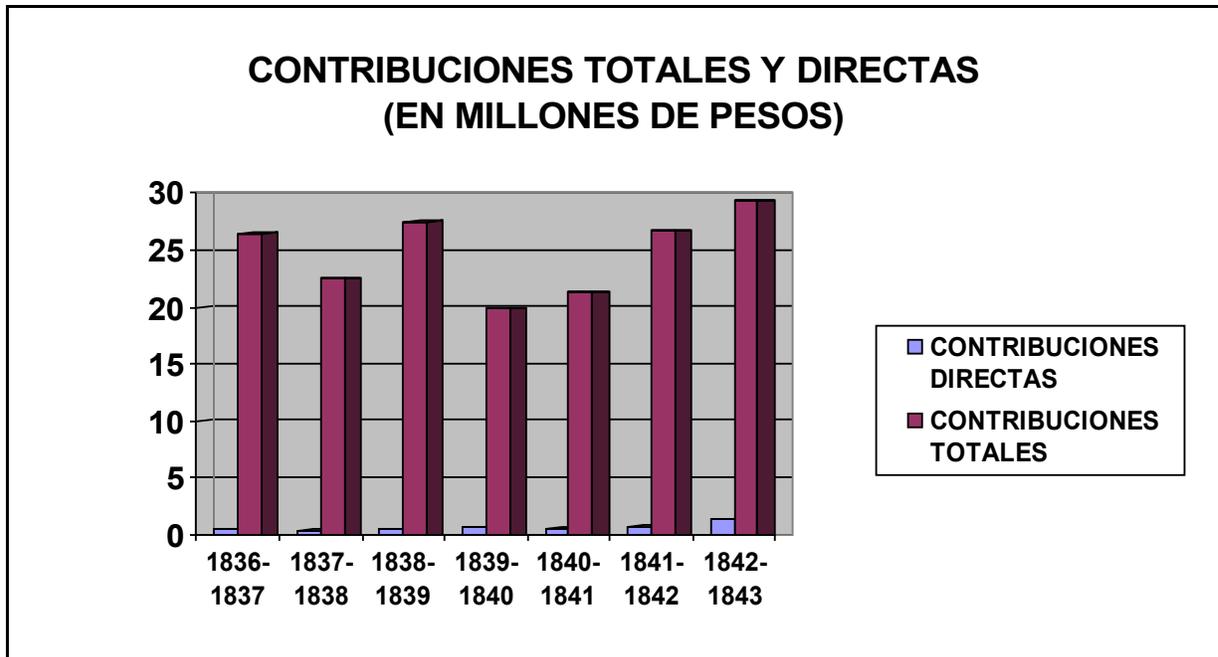
Podemos apreciar que había una tendencia de disminución del déficit hacia 1841, a fines de la administración de Bustamante, pero para los siguientes años hubo un aumento considerable de casi el doble. El aumento corresponde a la

administración interina de Santa Anna que había dispuesto, entre otras cosas, el aumento del gasto militar con la manga ancha que le proporcionaban las *Bases Orgánicas*. Durante el interinato, por otra parte, se elevó el gasto en obras públicas. La construcción de un teatro nacional, un nuevo mercado y el intento de erigir una columna conmemorativa, distrajeron las atenciones del gobierno para sanear las finanzas. Estos aumentos no los podemos achacar a la administración de Bustamante y vale la pena la distinción para sopesar con más precisión los logros del primer centralismo.

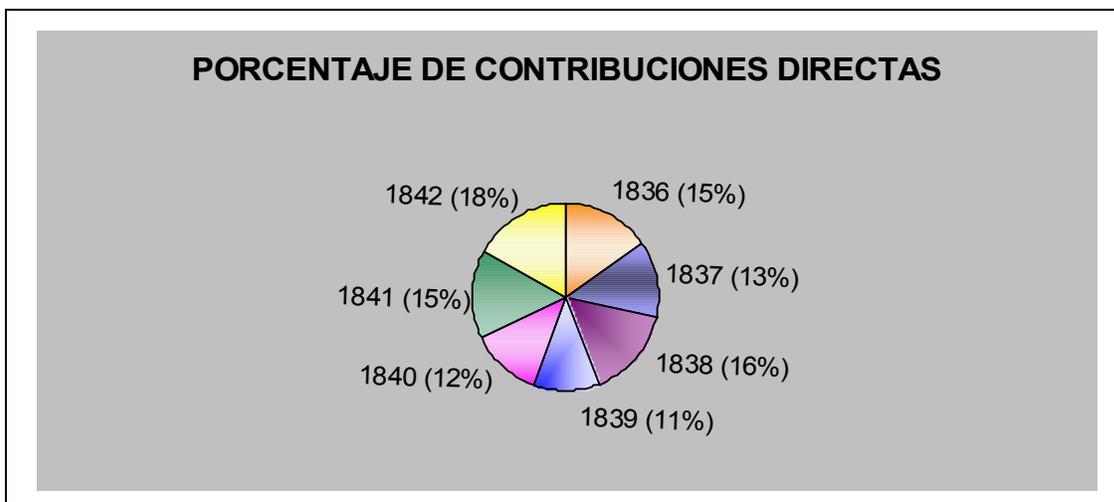
A manera de recapitulación podemos presentar los rendimientos de los años fiscales del primer centralismo. En el cuadro 10.11 es ilustrativo para comparar los rendimientos de las contribuciones totales con los de las directas:

<b>RENDIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES TOTALES Y LAS DIRECTAS</b>			
	Año económico	contribuciones totales	contribuciones directas
13°	1836-1837	26.478.509	512.884
14°	1837-1838	22.555.521	415.672
15°	1838-1839	27.518.577	514.906
16°	1839-1840	19.858.472	650.785
17°	1840-1841	21.273.477	544.416
18°	1841-1842	26.683.696	774.528
19°	1842-1843	29.323.425	1.387.218

Gráficamente podemos observar la diferencia y el impacto que tuvieron las contribuciones directas en el total de la recaudación



El impacto de las contribuciones directas fue limitado. Sin embargo, podemos advertir que iba aumentando. En la gráfica podemos ver que iba creciendo el porcentaje de las contribuciones directas en el total de la recaudación por años fiscales



Lo mismo que sus antecesores, Trigueros resaltaba los problemas para la presentación expedita y exacta de la memoria lo que atribuía, entre otras cosas, a la falta de una adecuada contabilidad, “el sistema actual de contabilidad, sin culpa de los empleados, es monstruoso, oscuro, complicado y sus defectos datan de época muy atrasada”. Otro de los indicadores de las fallas en la recaudación nos la da la información recopilada en el Departamento de México sobre contribuciones directas, que nos ofrece por un lado el mapeo de la estructura

administrativa de recaudación, y por otra, nos sugiere la forma tan irregular en que se desarrolló la recaudación y el envío de informes a la Administración General.

Aunque los datos presentados son escuetos e incompletos, se menciona que el departamento constaba de 29 administraciones, una principal y una aduana marítima (Acapulco). La Administración de la capital fue la única oficina que empezó su recaudación como indicaba la ley en abril de 1841; once pagaron el primer trimestre en agosto de 1841 y dos hasta febrero de 1842; el segundo fue pagado por ocho administraciones. Del tercer “tercio” no hay noticia de los pagos. Así de escasa fue la recaudación en el departamento más rico y poblado de la república.

Las administraciones principales de los departamentos hacía tiempo que no presentaban cortes de caja y en algunas no se habían elaborado, como se puede apreciar en la siguiente lista:

México: desde agosto de 1841 que no se elaboran cortes de caja.  
 Puebla: hasta septiembre de 1841 se elaboraron.  
 Guanajuato: ninguno (se refiere a que no se envió ninguno en el año)  
 Querétaro: desde enero de 1841 que no se elaboran.  
 San Luis Potosí: desde Junio de 1841 que no se elaboran.  
 Aguascalientes : Cobrado todo  
 Michoacán: ninguno  
 Zacatecas: desde abril de 1841 que no se elaboran.  
 Jalisco: desde septiembre de 1841 que no se elaboran.  
 Oaxaca: desde septiembre de 1840 que no se elaboran.  
 Durango: desde julio de 1841 que no se elaboran.  
 Sonora: ninguno  
 Sinaloa: ninguno  
 Chihuahua: cobró todo  
 Nuevo México: ninguno  
 Californias: ninguno  
 Tamaulipas: desde enero de 1840 que no se elaboran.  
 Nuevo León: ninguno  
 Coahuila: ninguno  
 Veracruz: desde febrero de 1841 que no se elaboran.  
 Chiapas: Ninguno  
 Tabasco: cobrado todo  
 Yucatán: cobrado todo

Me parece pertinente indicar que en los departamentos norteños no se había elaborado ningún corte de caja y los que se habían hecho se enviaban de manera esporádica. En este sentido, el espacio territorial de la república no podía ser abarcado aún en ese momento en que se estaban tendiendo redes para centralizar las administraciones. Efectivamente, la ciudad de México quedaba muy lejos, pero también los problemas internos de los departamentos hacían que la

recopilación de información fuera poco ordenada.<sup>750</sup> Los problemas político-militares también impedían la aplicación de la ley y la falta de soberanía sobre los territorios que permitía a los militares y caciques alzarse con las cajas de tesorería.<sup>751</sup>

En los departamentos del centro-sur, por el contrario se realizaron cortes de caja y se enviaron a la sección de contabilidad en octubre de 1841. Llama la atención el caso de Michoacán, aunque recuérdese que se estaban pasando por momentos difíciles de crisis política, de inestabilidad por movimientos militares y de indefinición del gobierno de Bustamante. A pesar de estas condiciones políticas, la sección hacía este balance para notificar a los jefes superiores de hacienda para que presionaran a sus subalternos y se efectuaran los cortes de caja.<sup>752</sup>

A esto hay que añadir que las disposiciones habían tardado en llegar y por lo tanto se habían dilatado en echarlas a andar. A pesar de estos inconvenientes, algunas administraciones bien que mal habían enviado algunos cortes de caja e informes sobre las recaudaciones, aunque de manera muy irregular. Un caso curioso resultó cuando de la lejana comunidad de Rosario, Sinaloa, se envió la información sobre el monto de las recaudaciones en fincas urbanas y rústicas, del derecho de patente y documentos de cargo y data del último trimestre de 1837, que fue como sigue:

CARGO

Septiembre-diciembre de 1837.....89 pesos 3 reales 6 granos

DATA

Septiembre-diciembre de 1837.....89 pesos 3 reales 6 granos

¡Esto resulta sorprendente!, ni un solo grano enviaron a la capital en el periodo. ¿Cómo fue posible que ocurriera eso? Los recaudadores argumentaron

<sup>750</sup> *Diario del Gobierno*, 13 y 19 de septiembre de 1837, núms. 867 y 873. Según se indicaba en este número había habido en el departamento de Nuevo México una “revolución detestable y bárbara” auspiciada por los angloamericanos a mediados de septiembre de 1837, por lo que se vieron afectadas las recaudaciones.

<sup>751</sup> Gordiano Guzmán era uno de los caudillos que tomaban dinero “prestado”. El administrador de rentas de Jiquilpan Ignacio José Domínguez, informaba a la jefatura superior de hacienda de ese departamento que se habían presentado quinientos hombres al mando de Gordiano Guzmán que se llevaron el dinero de las rentas de un mes, pero como eran apenas 7 pesos en efectivo, se tomaron el papel sellado con valor de 277 pesos para venderlo a los comerciantes de la región. El administrador decía que se tenían noticias de que ya se había vendido algo del papel sellado robado y pidió a las autoridades se recogiese, para reportar el monto de la pérdida. Eso sí, los rebeldes dejaron recibos por la extracción de dinero y papel. Entre diciembre de 1837 y abril de 1839 Guzmán se llevó 1.824 pesos, según informe de las receptorías y subreceptorías de Michoacán. Para ver en detalle el informe véase *Diario del Gobierno*, 8 y 14 de junio de 1839, núms. 1500 y 1506.

<sup>752</sup> AGN. *Noticia de los cortes de contribuciones directas de 1836 que no presentan las administraciones principales de los departamentos*. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 29.

que se tuvieron que pagar los gastos de la administración general del departamento que fueron exactamente iguales a los ingresos. Así justificaron legalmente las erogaciones quedando a salvo de reprimendas o castigos por incumplimiento.<sup>753</sup>

Tenemos también indicios de la oposición al pago como en el caso del ayuntamiento de Zacatecas que se opuso al pago de derecho de patente por el cobro de la plaza de gallos. Michoacán estaba en el mismo caso ya que se decía que los productos de estos espectáculos estaban destinados a los gastos de la instrucción pública. Se argumentó que las plazas estaban arrendadas y el responsable era el que había dejado de pagar el derecho de patente ya que no le pertenecía nada de la plaza. El gobierno sostuvo que de todos modos era el arrendatario el que debía de pagar el impuesto.<sup>754</sup>

Lo mismo ocurrió en Tamaulipas. En un remitido a la capital informaban que varios arrendatarios no querían pagar la contribución de tres al millar y se tenía la duda si debían pagar derecho de patente los dueños de hatos de mulas. Por otra parte, la administración de Reynosa informaba que el tesorero había tenido algunas dificultades para recaudar las contribuciones directas debido a las “hostilidades de los salvajes” que hacían imposible la recaudación.

En otras manifestaciones varios vecinos cuestionaban a la Administración General de Contribuciones Directas ya que había gravado algunas fincas que estaban “arruinadas”, como por ejemplo en Veracruz. Los vecinos solicitaban que no se les cobrase el impuesto porque las fincas afectadas “son incapaces de producir utilidad alguna” y no tenían ningún valor catastral.<sup>755</sup> De la administración principal del puerto se informaba que los recaudadores tuvieron algunas dificultades para hacer efectivo el cobro de las contribuciones. Por ejemplo, el administrador de la aduana de Perote, informaba que a pesar de que se había insistido en el cobro no había podido más que realizar una lista de individuos de Tlapacoya que adeudaban el préstamo forzoso que ascendía a 536 pesos. Aunque había grandes deudores entre los que estaba el general Guadalupe Victoria que debía 400 pesos por la Hacienda El Jobo. El expresidente argumentó que no tenía recursos. Otro caso fue el de Luis Ruiz rico propietario del lugar, se había negado a pagar las contribuciones y otros más siguieron su ejemplo. En

---

<sup>753</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 37.

<sup>754</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

<sup>755</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

otros lugares como Altotonga se adeudaban por el mismo asunto 190 pesos por individuos que decían estaban en estado completo de insolvencia.

De Guanajuato se pedía que se eximiese del pago a los vecinos de la capital ya que por culpa de los recaudadores no habían realizado sus contribuciones en tiempo y forma. A pesar de que tenían “buena disposición”, la mayoría de los contribuyentes eran deudores. El administrador desde la capital contestó por vía del administrador del departamento, Marcelino Rocha, que dado que no había habido un afán de “desobediencia o malicia” en el atraso en el pago, no se les multaría. El administrador del departamento le envió una comunicación al Ministro de Hacienda en donde le decía que esta medida “equitativa no sólo redundará en beneficio de los que la imploran, sino que además evitará el descontento que produciría entre los interesados el que se les exceptuase de la mencionada gracia...”.<sup>756</sup>

El administrador de Durango, Rafael del Castillo, informó que hubo problemas en la recaudación de las tres contribuciones directas (fincas y patentes) ya que muchos particulares ignoraban los tiempos en que se tenían que hacer las contribuciones. También se habían puesto muchas excusas al pago de las multas, algunas con razón y otras sin ella. De la secretaría de Hacienda se le dijo al administrador que tenía que hacer las asignaciones de los acreedores de una manera justa y equitativa, además el ministro le sugirió que a los causantes que no hubieran satisfecho sus multas se les conminara inmediatamente a su pago.<sup>757</sup>

La Municipalidad de México hizo algunos reclamos a la administración de las contribuciones directas. La queja era por 8.787 pesos que les querían cobrar por el avalúo que les hicieron a sus casas consistoriales que estaban destinadas al uso público por lo que estaba exentas. La administración determinó que se les retirarían las multas y que se les practicaría un nuevo avalúo.<sup>758</sup>

Cada departamento y cada ayuntamiento dieron sus razones por las que no habían hecho la recaudación. Varios departamentos siguieron la estrategia de pedir exenciones fiscales, pero el gobierno central rara vez accedió a las peticiones en cumplimiento con la legislación.

Podemos decir que, aunque los montos recaudados de contribuciones directas fueron magros, el intento por censar, tasar el valor de las propiedades,

<sup>756</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56

<sup>757</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 56.

<sup>758</sup> AHDF. Ramo: *Hacienda. Contribuciones*, vol. 2020, leg. 2, exp. 34.

definir el sujeto tributario y construir una fiscalidad eficiente, hicieron posible un control, aunque temporal y endeble, de la administración centralista sobre las regiones.

La nueva organización administrativa y hacendaria centralista se fue construyendo de acuerdo a la división departamental, lo que permitió una nueva composición del espacio fiscal para la tributación. Al menos en las recaudaciones vía contribuciones directas, el control asumido por las administraciones locales y por la Dirección General y Rentas y la Tesorería General, fue evidente en los flujos de recursos, que aunque incompletos o limitados, no dejaron de llegar a las arcas de la administración central.

Con la finalidad de cubrir los adeudos, la oficina de Recaudación Principal de México informó por medio de Manuel Piña y Cuevas (recaudador principal de contribuciones directas desde el 22 de abril de 1842) qué se podía hacer para evitar las acciones coactivas del gobierno. De la misma forma, en diciembre se le recordó al público que debían hacer sus pagos conforme a las boletas que se expedirían y pagar sus cuotas atrasadas para librarse de las multas. También se avisaba que se debían hacer los pagos puntuales de los trimestres que comenzarían en septiembre de la contribución de tres al millar, por ejercicios lucrativos, por sueldos y salarios y por objetos de lujo.

**La Administración General de Contribuciones Directas mandó imprimir boletas de adeudos por las contribuciones no saldadas en las que se anotó la cantidad adeudada más un recargo del 25% por gastos de cobranza. Lo interesante del caso es que estas boletas se siguieron usando hasta 1850, lo que demuestra la permanencia del paquete fiscal de marzo de 1841.<sup>759</sup>**

Los problemas en las relaciones de los departamentos con el centro también se evidenciaban en el cobro de las contribuciones extraordinarias. Algunos departamentos prácticamente habían dejado de pagar estas contribuciones, como se observa en el cuadro 10.12.

---

<sup>759</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 8.

**CUADRO 10.12**  
**FECHAS EN LAS QUE LOS DEPARTAMENTOS DEJARON DE PAGAR SUS**  
**CONTRIBUCIONES EXTRAORDINARIAS**

---

México: desde septiembre de 1840  
Puebla: desde enero de 1841  
Guanajuato: desde mayo de 1839  
Querétaro: desde enero de 1840  
SLP: desde octubre de 1840  
Aguascalientes: desde agosto de 1841  
Michoacán: desde septiembre de 1839  
Zacatecas: desde febrero de 1841  
Jalisco: desde junio de 1841  
Oaxaca: cuenta de enero a mayo y septiembre de 1841  
Durango: desde enero de 1841  
Sonora: desde el principio no se pagó  
Sinaloa: desde octubre de 1839  
Chihuahua: desde noviembre de 1840  
Nuevo México: desde el principio  
Californias: desde el principio  
Tamaulipas: desde junio de 1839  
Nuevo León: diciembre de 1840  
Coahuila: desde enero de 1839  
Veracruz: desde mayo de 1841  
Chiapas: desde noviembre de 1840  
Tabasco: desde septiembre de 1840  
Yucatán: desde enero de 1840.

---

FUENTE: AGN. Noticia de las cuentas y cortes de caja de arbitrio extraordinario que no presentan las administraciones principales de los departamentos. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 29.

Los impuestos extraordinarios nunca fueron bien recibidos, aunque se destinaron para fines patrióticos. Los departamentos norteros tampoco tenían la

práctica de cobrarlos y menos de enviarlos a la ciudad de México. Los demás departamentos habían dejado de pagarlos porque consideraron que ya no tenían ninguna finalidad.

Finalmente, podemos decir que desde inicios de la administración de Bustamante las críticas de algunos periódicos de oposición ponían el dedo en la llaga al presentar un cuadro complicado de la hacienda pública. En las páginas de *El Cosmopolita* se anotaba que el sistema económico era:

monstruoso, que las contribuciones en general están mal entendidas y peor sistemadas, que el método de percibir las es imperfecto y gravoso, que la pauta de comisos no lleva al objeto que debió proponerse al legislador a fin de evitar el contrabando y castigar al defraudador, sin perjudicar la libertad de comercio y los giros del ciudadano que honradamente satisface la asignación que le corresponde para acudir a los gastos del Estado: es decir que el sistema de contabilidad no está bien montado y que los principios del crédito público no han sido vistos algunas veces con toda delicadeza necesaria, es decir verdades que por desgracia los conocen aún menos avisados; pero suponer que estos son resultados de errores nacidos de la administración actual, es la mayor impostura [...] Desengañémonos, las revueltas y escisiones políticas anteriores han causado un mal moral en todos los hombres, y de consiguiente el amor patrio yace en el olvido eterno, mientras que sólo imperan el egoísmo, la avaricia y la corrupción... ¿*Quam republicam habemus?* [...]”<sup>760</sup>

Valga la larga cita para evidenciar las críticas al sistema de hacienda, aunque no descalificaban del todo a la administración de Bustamante sino que más bien se trataba de llamar la atención del gobierno para corregir el estado de rebelión y de inestabilidad constante. En lo que coincidían los políticos, los militares y los periódicos era en la falta de paz. Los gobiernos centralistas no pudieron resolver y cumplir la máxima que debe buscar toda república: paz social. Años después al caracterizar la época, Prieto citaba una máxima que venía al dedillo: *Dadme paz y yo os daré hacienda*”.<sup>761</sup>

Es necesario explicar que tanto el federalismo como el centralismo tuvieron los mismos problemas en la recaudación tributaria. Las razones debemos trasladarlas del análisis tradicional de estados *versus* poder central a la forma en que se llevó a cabo el ejercicio de las políticas fiscales, a los sistemas de tributación, a la teoría de la fiscalidad sobre los recursos, a su uso, a la tipología impositiva y a lo que ya hemos mencionado sobre los alcances, objetivos de la tributación y a la consideración de la “igualdad” tributaria.

<sup>760</sup> *El Cosmopolita*, 11 de octubre de 1837, núm. 93.

<sup>761</sup> Prieto, p.646.

Por otra parte, el choque de fuerzas entre las regiones y el centro no es un problema propio de la administración central. También en los periodos federalistas los problemas y las tensiones se dieron incluso más fuertemente. Durante el centralismo la legislación tendió a ser más clara con respecto al deslinde de las responsabilidades tributarias en cuáles rentas correspondían a los estados y cuáles a la federación. El problema fue que no se tuvo el tiempo suficiente para madurar los proyectos y concretizar la aplicación de las leyes fiscales.

Los organismos creados para mejorar la recaudación, como el Tribunal de Cuentas, la Tesorería centralizada, las juntas calificadoras y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre muy poco sirvieron ante la imposibilidad de vigilar la burocracia, la administración y el cobro. A fin de cuentas la centralización de las rentas agravó los conflictos entre los departamentos y el gobierno general por el incremento de la presión fiscal, lo que ocasionó que saliera a relucir el viejo problema de las soberanías locales. Las elites locales y los funcionarios de las juntas departamentales mostraron una clara oposición a algunas medidas fiscales, pero sobre todo la oposición a la administración Bustamante vino de los comerciantes reacios a aceptar las contribuciones que gravaban a las mercancías extranjeras.

La centralización de las rentas públicas según lo establecido en la legislación tuvo un resultado contrario al que se esperaba de simplificar la recaudación. La ya de por sí complicada contabilidad fiscal que seguía los mismos rudimentos que en la época colonial basada en dos cuentas, cargo y data, ahora tenía nuevos requerimientos que la hacían más farragosa. Cada hoja de los informes se tenía que revisar y firmar para evitar desfalcos y cuentas mal hechas. Los problemas contables de la época tenían efectos sobre los registros gubernamentales pues retrasaban el envío de cuentas a la tesorería general, haciendo imposible tomar decisiones sobre cómo asignar el dinero público a diferentes regiones. Por otro lado, y más grave aún fue que, debido a los problemas contables, no era posible tener una idea clara de la magnitud del problema fiscal en México, pues en las cuentas presentadas, una buena parte de los ingresos era “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 diferente índole. A esto habría que agregar que la lejanía geográfica de los

departamentos, sus conflictos internos, la falta de vigilancia, la ausencia de personal calificado y los cambios en las fechas de los cortes de caja, hacían muy difícil tener idea de los montos recaudados para planear el gasto, una de las mayores preocupaciones de la administración.

Después de cinco años del cambio constitucional, las esperanzas puestas en el nuevo régimen no habían rendido los frutos que se esperaban. En materia fiscal todavía no se terminaba de reorganizar la hacienda debido, entre otras muchas cosas, a que se tenían múltiples asuntos pendientes como la reorganización política y la legitimación del régimen, que era lo más prioritario, a pesar de que algunas voces sensatas como Ignacio Piquero, Espinosa de los Monteros y Carlos María de Bustamante, se habían levantado para manifestar que el Estado no podía marchar ni legitimarse sin tener una hacienda pública sana

El bloqueo francés afectó la recaudación, pero sólo temporalmente. Lombardo argumentaba que el impacto había sido muy grande, tal vez para justificar la baja en la recaudación durante su gestión. Lo cierto era que el conflicto detuvo el comercio por varios meses, pero inmediatamente después de que se retiró el bloqueo hubo un incremento considerable en los ingresos de la aduana de Veracruz por las mercancías que permanecían en buques extranjeros esperando a que se retiraran los franceses. Por otra parte, conviene aclarar que la disminución del ingreso tampoco se debió a los meses contabilizados, toda vez que el año fiscal no era de 18 meses, como afirmaba el ministro. Lombardo informó que había hecho providencias para que la aduana marítima del puerto quedara totalmente reestablecida, como antes del bloqueo y que esto serviría para llamar la atención del gobierno de cuán importante era el arreglo de este ramo.

Parece ser que el gobierno de Bustamante le apostó mal al privilegiar los ingresos aduanales, los aranceles y comisos. Lo volátil y cambiante de los ingresos aduanales no permitieron generar una seguridad sobre los ingresos y tampoco permitieron planificar y organizar el gasto público. El bloqueo francés de 1838 vino a demostrar cuan inconsistentes podían ser los ingresos aduanales ante un bloqueo. El impacto de la llamada “Guerra de los Pasteles”, fue atroz para un gobierno que dependía en gran medida de estas rentas. Por otra parte, el aumento de tarifas de internación e impuestos a los consumos, provocaron airadas protestas entre los poderosos grupos de comerciantes. Éstos no tardarían en sacar a relucir su plata para apoyar serios intentos de golpes militares con la

intención de derrocar a Bustamante. Sería arriesgado pensar que el derrumbamiento del gobierno de Bustamante se haya debido sólo al descontento de ciertos grupos por el aumento de las tarifas a los consumos, pero si podemos advertir que gran parte del descontento se debió a esa alza de contribuciones que en un gobierno que buscaba la legitimidad, creaba animadversión y condena.

Con respecto a los rendimientos de las contribuciones directas, es conveniente decir que todo el nuevo sistema administrativo y hacendario fue llevado a cabo cuando todavía no se tenía una ley general de reorganización, por lo que las reformas muchas de las veces no tenían un marco jurídico sólido, dejándose a los reglamentos la parte jurídica de la contribución, las penalizaciones, multas y sanciones, lo que ocasionó cierta confusión y elementos imprecisos en la aplicación de las contribuciones, además apenas se estaba aprobando la creación de un tribunal de cuentas. ¿Qué tanto la ausencia de un marco jurídico afectó la reorganización hacendaria? En mucho y no sólo en la consolidación del cobro de las nuevas figuras fiscales sino en la parte punitiva de la evasión.

La situación del déficit continuaba siendo crítica y es que después del máximo déficit alcanzado en 1837, a inicios del gobierno de Bustamante, para 1841 se había logrado bajarlo, pero de todos modos la diferencia entre los ingresos y gastos continuaba en niveles muy elevados aun con respecto a la primera década del periodo independiente.<sup>762</sup>

De hecho, durante el centralismo no se dieron disminuciones dramáticas del ingreso fiscal, pero resultaron insuficientes para cubrir el incremento del gasto, por lo que la idea de que la bancarrota del erario se debió al “desorden fiscal”, a políticas recaudatorias ineficientes, poco meditadas e ineficaces, no tiene sustento. A esta discusión, hay que introducir un nuevo matiz que tiene que ver con la legislación tributaria. Considero que la recaudación fue insuficiente no por que hayan fallado los sistemas tributarios o la organización del cobro, sino por la difícil situación que imposibilitó incluso la terminación de los padrones. A esto hay que agregar la gran labor legislativa desarrollada por el congreso y la puesta en

---

<sup>762</sup> Según cálculos de Jáuregui, el año de mayor déficit fiscal en México en las primeras décadas del México independiente fue el de 1837-1838, con el ajuste correspondiente a los 12 meses de un año fiscal que en esa ocasión fue de 18 meses. Por su parte, Barbara Tenenbaum muestra que los años de mayor déficit fueron 1842 y 1843, aunque estos años ya no corresponden al primer centralismo ni al gobierno de Bustamante. Tenenbaum, 1985, cuadro C, p. 215.

marcha de nuevas figuras fiscales que no encontraron las condiciones óptimas para su desarrollo.

En la disputa sobre los recursos entre el poder central y los departamentos, el régimen centralista intentó terminarla, aunque no lo logró por el corto tiempo en que estuvo vigente. Lucas Alamán (según José María Iglesias) decía: “déjemos a los estados sus soberanías y sus fuerzas y quitémosles los dineros”, pero Alamán era más inteligente para proferir esa afirmación y como se vio después, se percató que había que mantener los poderes locales pero sujetos al centro, a una verdadera federación, manteniendo el equilibrio entre los poderes locales y los nacionales a través de leyes y decretos que establecieran la equidad en los recursos. Los intentos para conseguir esos equilibrios fue la piedra de toque del gobierno centralista de Bustamante. Desgraciadamente, el Estado Mexicano de este periodo no logró tener una verdadera soberanía financiera y fue incapaz de concentrar los recursos en un centro único.<sup>763</sup>

Cuanto más distantes estaban los departamentos del centro, más fácil podían manejar los recursos fiscales a su antojo y mantener su predominio regional, como era el caso de Nuevo México, las Californias, Coahuila, Sonora y Chihuahua. Algunos otros no enviaban los cortes de caja oportunamente y la mayoría, al final del periodo, vía las juntas departamentales, se manifestaron en contra de las medidas fiscales que les restaban autonomía. En ese sentido “la querrela de los recursos fiscales es acaso una de las evidencias más notables de la autonomía política de las regiones. Mientras los gobernadores, los comandantes militares o los caudillos pudieron disponer más o menos con libertad de los fondos públicos, se mantuvo también la estructura regional de la política”.<sup>764</sup> Finalmente, podemos afirmar que lo urgente se comió a lo planeado y de esa manera los nuevos impuestos alteraron los pactos entre el gobierno central y las regiones.

---

<sup>763</sup> Carmagnani, 1998, p.141.

<sup>764</sup> Escalante, 1992, p. 106.

## CONCLUSIONES

El arreglo de la Hacienda pública durante el primer centralismo era tan sólo un problema entre muchos más que necesitaban solucionarse inmediatamente después de que el nuevo congreso entrara en funciones en 1835. De hecho, al cambio político y constitucional se le había dado más importancia para la consolidación del proyecto centralista, aunque en el afianzamiento y reorganización del nuevo régimen estaba implícito el arreglo de los problemas hacendarios. El ejecutivo, la clase política, empresarios y representantes coincidían en que sólo reorganizando la recaudación fiscal y la administración de los recursos se podría tener solvencia económica y solucionar el déficit que era uno de los graves problemas que se tenían que resolver prontamente.

Los gobiernos independientes tuvieron dificultad para soportar el gasto público y el déficit crónico fue una constante que provocó serios problemas financieros, por lo que las medidas fiscales persiguieron un fin recaudatorio. En esta época no se puede hablar de una política fiscal que favoreciera el crecimiento económico a través del fomento a las actividades productivas, como varios críticos de la época propusieron (Escandón, Piquero, Trigueros). Ese objetivo ni era factible por la escasez de recursos ni suficientemente elaborado aún como un instrumento del Estado.

El nuevo sistema centralista intentó reconstruir una soberanía fiscal que los políticos conservadores consideraban que se había perdido al establecerse el régimen federal. Es claro que las administraciones federalistas desde 1824 prácticamente no interferían en los asuntos internos de los estados para manejar su sistema de impuestos. Ello cambiaría a partir de 1835 con el reemplazo de los estados por departamentos al estilo administrativo francés. Pero en materia fiscal el gobierno nacional no podía crear nuevos impuestos ni recaudarlos al interior de los estados sin el apoyo de los gobiernos de cada territorio, por lo que desde 1835 la reorganización de los gobiernos locales, la formación de juntas departamentales y la creación de juzgados especiales de Hacienda, constituyeron una prioridad para centralizar la recaudación. Las *Bases* centralistas habían dejado prácticamente vigentes las antiguas rentas federales, aunque pusieron en marcha algunas figuras fiscales que recaían sobre nuevos rubros.

En un principio la Primera República Central no fue tan "centralista" debido a que conservó gran parte del sistema fiscal federalista. Los conflictos empezaron a surgir entre los recién creados departamentos y el centro a partir de las nuevas disposiciones de la administración de Anastasio Bustamante de 1837 cuando se establecieron mayores exigencias para con los departamentos. La nueva estructura vertical de la hacienda, a cuya cabeza estaba el presidente de la República, creaba mayor control desde la capital hacia las regiones.

Después de iniciar los cambios en la organización política del nuevo régimen, los congresistas emprendieron una intensa labor legislativa para reorganizar la hacienda pública en la que se demuestra el sentido de racionalidad administrativa que se buscaba. Se esperaba que con la eficiencia en los mecanismos de control y supervisión de cuentas, de ingresos y gastos, pudiera incrementarse la recaudación. Se consideró que todo este aparato normativo serviría para facilitar la aplicación de nuevas contribuciones que se estaban diseñando. Si bien esta extensa legislación sobre el reordenamiento administrativo trató de establecer una mejor marcha de las finanzas y de la hacienda pública, eventos político-militares harían cambiar de rumbo a las administraciones centralistas. El conflicto en Texas y la primera intervención francesa requirieron de fuentes de recursos que provinieron de la contratación de empréstitos y de subsidios extraordinarios. Así se observan las dos vías por las que navegaron las administraciones centralistas: por un lado intentando la búsqueda de un sistema eficiente de administración y recaudación y por otro sujetos al círculo vicioso del endeudamiento.

Los legisladores pugnarían por legislar medidas fiscales justas y proporcionales. La herencia de la Constitución de Cádiz era palpable en las iniciativas del congreso, sobre todo en el sentido de proporcionalidad ante el impuesto y la concepción de un individuo fiscal. Los actores políticos y económicos de la época no se manifestaron por rechazar o separarse de la "pesada herencia colonial", sino que al contrario, veían en ella un importante factor de experiencia y conocimiento en el quehacer hacendario. Como decía Carlos María Bustamante había que regresar al camino andado, pero no "a la cangreja". No se trataba tampoco de "retrogradar" –cómo se decía en la época- la hacienda, sino que era posible renovar impuestos antiguos, conservar los actuales ramos productivos, reformando los defectos y estableciendo nuevas contribuciones. En este sentido, no podemos considerar a los centralistas de este periodo como

retrógrados, ya que la aplicación de impuestos directos reflejaba una concepción moderna de la fiscalidad para una república en la que los ciudadanos, educados en una moral cívica, serían responsables de las cargas del Estado. De ahí también que en todas estas discusiones del Congreso una de las ideas sobresaliente fuera la necesidad de crear una moral republicana acorde con los nuevos tiempos.

La reorganización hacendaria incluía algunas innovaciones y por ello puede argumentarse que no era una continuación absoluta de pautas fiscales coloniales, en todo caso era la herencia de Cádiz la que marcaba cierta influencia. El sistema fiscal colonial y el sistema general de la administración de la colonia eran convenientes para las necesidades del gobierno metropolitano, pero no lo eran tanto para el desarrollo de una nación independiente. Además con la guerra de independencia se había debilitado la burocracia fiscal . Por ello era necesario construir una nueva institucionalidad encaminada a la búsqueda del saneamiento de la hacienda y de la administración que permitiera subsanar el déficit que el régimen centralista había heredado de las administraciones anteriores y que seguía pesando por los gastos de guerra producidos por situaciones coyunturales tanto internas como externas.

En resumidas cuentas, esta tesis demuestra que la modernización fiscal en la economía mexicana no comenzó hasta la segunda mitad del siglo XIX, sino que se inició antes. En la concepción de la fiscalidad del periodo que nos ocupa estaba ya contemplada la eliminación de trabas coloniales, administrativas y relativas a algunas figuras fiscales como las alcabalas y simplificando la administración y la recaudación a la vez de concebir un individuo fiscal.

En verdad, las bases del pensamiento fiscal moderno se manifestaron en la época del centralismo, pero la realidad político-social no permitió su aplicación. Los ministros posteriores, como Matías Romero, no descubrieron el “hilo negro”, sino que sólo tuvieron mejores condiciones para llevar a cabo una reforma más amplia y posteriormente Limantour pudo disminuir la dependencia del sector externo, mediante el fortalecimiento de recursos internos y por medio de la ampliación de la base gravable.

Las administraciones centralistas, independientemente de los paquetes fiscales de contribuciones directas, introdujeron algunas otras innovaciones. Se crearon organismos de revisión y de arbitraje que solucionaran conflictos o que equilibraran las atribuciones de las oficinas y dependencias de la secretaría de

Hacienda. También se diferenciaron las funciones de las dos más importantes dependencias de la secretaría: la Dirección General de Rentas y la Tesorería General. Sin embargo, existía una duplicidad de funciones entre el ministerio de Hacienda y la Tesorería General, que no era consecuencia del centralismo, sino que era un viejo problema que venía desde 1821, pero que en nuestro periodo se dificultó más por los cambios en las jurisdicciones durante el paso del sistema estatal al departamental. La Tesorería no era una sección del Ministerio, como debería de haber sido, sino que prácticamente funcionaba como una caja para los intereses del gobierno.

Las medidas hacendarias impuestas a partir de 1835 que tendieron a separar las rentas departamentales de las generales, dividió el sistema hacendario del país en multitud de oficinas recaudadoras independientes unas de otras, es decir que en vez de centralizar, lo que se provocó fue un proceso a la inversa, una mayor "descentralización" y dispersión en la estructura fiscal. Como una forma de revertir el problema, las medidas adoptadas durante la administración de Bustamante en 1837, tendieron en esencia a controlar la recaudación y ejercer una mayor presión fiscal sobre las regiones, lo que provocó conflictos y negativas al pago.

La administración de Bustamante puso énfasis en resolver los problemas de vigilancia, corrupción e injusticia en el cobro de las contribuciones, por lo que se conformó una Junta Consultiva, así como tribunales de Hacienda. Sin embargo, la junta no tuvo los resultados esperados, puesto que no se guarda a la fecha ninguna memoria de sus labores y en cuanto a los tribunales poco pudieron hacer por la tardanza en ser puestos en marcha.

Aunque las reformas de abril de 1837 seguían con lo establecido en la Constitución de 1836, eran más radicales en los principios de la exacción recaudatoria lo que provocó algunos signos de ruptura en las estructuras tradicionales de las regiones que dieron al traste con el pacto centralista de 1836. Las impugnaciones no se harían esperar, sobre todo por la aplicación de la capitación y de la pauta de comisos. Las administraciones locales de Hacienda, que habían sido reglamentadas y puestas bajo el férreo control de las ahora centralizadas Tesorería General y Dirección General de Rentas, también

impugnaron las medidas fiscales centralistas. Un análisis más detallado y profundo de las funciones y actividades de estas administraciones durante el periodo, nos dará luces sobre los conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Consideramos que las recaudaciones vía los paquetes fiscales en el ramo de contribuciones directas ordinarias permiten observar cómo se intentó perfilar un sujeto fiscal en la legislación, así como en la copiosa información sobre padrones y censos para gravar de manera directa y proporcional a los propietarios. Lo mismo puede decirse de la aplicación de gravámenes a los sueldos, de los derechos para ejercer una profesión y en el cobro por objetos de lujo. Se ha planteado que el sujeto tributario se empezó a definir implícitamente hasta la década de 1850-1860 <sup>765</sup>, pero tenemos evidencia que durante el centralismo se empezó a definir el carácter del sujeto fiscal no en abstracto sino como agente productivo (ley sobre patentes y profesiones) y en relación con sus bienes y posesiones (leyes sobre objetos de lujo).

Las medidas fiscales durante el centralismo intentaron ser modernas, pero había elementos que imposibilitaron su eficiencia. La aplicación de contribuciones directas fue una opción de gravar rubros que no se habían afectado lo suficiente, aunque las recaudaciones fueron escasas y tuvieron una participación muy reducida en el total de ingresos públicos. De todos modos podemos decir que tuvieron un modesto éxito a fines del primer centralismo. La escasa recaudación no muestra un fracaso ni contradice la búsqueda de una racionalidad administración. Considero que es importante matizar la tesis del fracaso de la recaudación de contribuciones directas y buscar las causas de la baja recaudación en otros aspectos como la situación política, los factores externos, las crisis monetarias y en general, de la estructura económica del país.

A pesar de la incesante labor legislativa de los primeros congresos centralistas, la expedición de la ley que autorizaba al gobierno para el arreglo del sistema general de hacienda de la república tardó más de un año, mientras se daba la ley orgánica correspondiente. Por otra parte, las dificultades técnicas para levantar censos y padrones, la falta de estadísticas confiables que tardaron mucho en elaborarse lo mismo que las memorias, las deficiencias en establecer catastros, la falta de información sobre los recursos y bienes, y el no contar con personal calificado, fueron elementos determinantes que obstaculizaron el desarrollo de la

---

<sup>765</sup>. Carmagnani, 1998, p. 165, Rhi Sausi, 2005.

fiscalidad. A esto podemos agregar los sobornos, chantajes y corrupción, que de hecho se trataron de remediar controlando la contabilidad y llevando un registro cuidadoso de ingresos y egresos.

Los cambios constantes de gobierno habían provocado alteraciones en la organización hacendaria. A cada cambio político correspondía un cambio en la dirección de la Hacienda pública. En el periodo de los centralismos, hubo más de treinta cambios de ministros de hacienda.<sup>766</sup> Estos cambios frecuentes fueron un factor importante para que no hubiera continuidad en los proyectos a largo plazo y la Hacienda tuviera como objetivo fundamental sólo abatir el déficit y cubrir los gastos inmediatos.

La institucionalidad centralista no pudo fortalecerse e incluso la Dirección General de Arbitrios y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre no pudieron mantenerse. El prometido Plan General de Hacienda que pretendía una reorganización profunda no se pudo lograr durante el periodo por que fue imposible elaborar mecanismos efectivos para allegarse fondos y que consolidaran el proyecto hacendario. Para fines de 1841 las arcas estaban casi vacías y fue necesario echar manos de contribuciones extraordinarias e hipotecar los recursos aduanales. El hecho de no poder concluir la reforma hacendaria hizo que se quedara virtualmente convertida en una simple miscelánea fiscal. Estas medidas fueron producto de las premuras del erario ante los problemas de un estado de guerra casi permanente tanto interno como externo, además que la derogación del paquete fiscal de 1836 a poco más de un año de haber entrado en vigor, significó un craso error porque se dejaron de cobrar estas contribuciones y no se sustituyeron con otras. Poco después se dio marcha atrás y se elaboró otro paquete fiscal en 1841 que tuvo algún éxito en la recaudación, pero el desarrollo de la fiscalidad ya había sido alterado y evidenciaba a un gobierno errático.

En realidad, tanto el gobierno como los representantes trataron de no cometer actos de injusticia en el cobro de las contribuciones para evitar protestas, pero lo que no pudieron nunca cambiar, fue el destino de los ingresos fiscales. Muchas de las críticas y quejas se debían a que no se sabía a donde irían a parar las contribuciones, aunque era de todos conocido que el ejército absorbía la mayor parte del ingreso. ¿Qué tanto el contribuyente pensaba que era justo que su

---

<sup>766</sup> Como una mera comparación, pero muy ilustrativa, durante el Porfiriato (1884-1911), tan sólo hubo cuatro ministros de Hacienda.

dinero se fuera hacia los militares? Parece que estamos ante un problema de legitimidad y que esto no bastaba para generar un convencimiento en la población para el pago. Solamente cuando se movía la vena patriótica se logró cierto éxito en la recaudación, aunque ello no fue constante. De hecho, la falta de confianza en las instituciones tampoco favorecía una buena recaudación. Cuando un gobierno alteraba sus propias disposiciones en perjuicio de la población, inmediatamente se enfrentaba a duras críticas, fue el caso cuando la primera contribución catastral de 1836 se había pensado temporal y después se quiso prorrogar por varios años.

A pesar de que la hacienda pública durante la primera mitad del siglo XIX no rindió los frutos que se esperaba, es importante precisar que la aplicación de sus políticas abarcaron la mayoría del territorio nacional. Todos los departamentos enviaban los informes de sus cuentas, aunque con dilaciones y omisiones. Algunos como Yucatán y Chihuahua, para citar algunos casos, notificaban frecuentemente sobre los problemas que enfrentaban para recaudar y otros departamentos más nortños eventualmente dejaron de enviar sus informes por diversas razones y no hubo forma de presionarlos.

Los intentos por construir una fiscalidad sobre las bases de la equidad, la proporcionalidad, la universalidad y la definición de un sujeto fiscal fueron los aspectos más relevantes que la Hacienda del régimen centralista puso en marcha. El principio era gravar al individuo proporcionalmente a la renta monetaria, es decir a la riqueza, aunque existían otros como la capitación que era un impuesto igualitario, pero inequitativo. La igualdad del contribuyente no debía entenderse como el pago igual para todos, sino la obligación de todos para contribuir a los gastos del Estado y que, de acuerdo a sus posibilidades, pagaran sin sufrir agravios de más, es decir de manera diferenciada. Podemos advertir en estos intentos una forma de evolución fiscal .

Me parece importante destacar que las contribuciones directas practicadas durante el periodo afectaron a la Iglesia y llama más la atención cuando se piensa en la mancuerna indisoluble del Estado-Iglesia durante el centralismo “conservador”. Por ejemplo, los clérigos que tenían propiedades tenían que pagar el impuesto y no los inquilinos. De esta manera se buscaba que cada vez hubiera menos excepciones y que todo adulto cumpliera con lo establecido en la Constitución sobre la obligatoriedad del pagos de impuestos. Al clero se le

solicitaron de manera frecuente préstamos voluntarios y se le gravaba con arbitrios extraordinarios. El fundamento del pacto político del centralismo era el mantenimiento de fueros y privilegios, pero esto no era característica del proyecto fiscal del régimen. Habrá que distinguir este matiz, para clarificar el aspecto que ya hemos discutido sobre la consideración de que el régimen era “retrogrado” y de carácter conservador..

Desgraciadamente la hacienda pública en estos años no se pudo reorganizar completamente ni siquiera consolidar en sus proyectos recaudatorios, además que no se pudieron terminar las reformas estructurales profundas. En gran medida los escasos logros de los gobiernos centralistas se debieron a que en la práctica no se encontró la sistematicidad y la continuidad de las medidas hacendarias, todo lo contrario a lo que aconsejaban los teóricos, los ministros, los empresarios y la experiencia.

Por último, me parece importante preguntarnos sobre cuál es la trascendencia de la fiscalidad centralista en el mediano y largo plazo. Después de 1850 hubo un incremento en la recaudación de las contribuciones directas y al parecer el aumento de las tasas en el cobro de contribuciones prediales fue un factor importante, pero la permanencia de los reglamentos, bandos y leyes emitidos durante el Primer Centralismo llevó a cierta continuidad en las recaudaciones. Gobiernos posteriores a 1841 continuaron usando la base reglamentaria para cobrar contribuciones, lo que prueba que no estaban tan mal hechas como se ha supuesto. La documentación de las cajas del ramo de contribuciones directas del AGN permite observar esta continuidad. La forma de asentar las cuentas y los rezagos en las boletas en los años cincuenta y sesenta, estaba basada en las leyes de marzo de 1841 que recaían sobre establecimientos mercantiles e industriales y consignaban el tipo de establecimiento (mesón, herrería, sastrería), dueño, cuota, parcialidades de pago y notas aclaratorias. En 1849 se estaban pagando adeudos que establecía el cobro de fincas rusticas de la ley del 11 de marzo de 1841.<sup>767</sup> Los padrones se fueron mejorando y cada vez fueron más exactos, aunque los datos básicos de los registros establecidos en 1836 se conservaron. Al menos en la información del ramo, hasta 1870 se fueron completando y actualizando los padrones sobre las mismas contribuciones y con

---

<sup>767</sup> AGN. Hacienda Pública, r. *Contribuciones Directas*, caja 7.

las mismas características que se idearon desde el centralismo, aunque con algunas modificaciones como el aumento de las tasas.

Estas evidencias no permiten argumentar que en los años reseñados se inició un proceso de reforma del régimen fiscal que muchos años después daría lugar a su consolidación y modernización en términos de la eficiencia recaudatoria. Nuevas investigaciones sobre la fiscalidad en los decenios que siguieron al centralismo podrán darnos más luces explicativas sobre el comportamiento de la economía pública en la segunda mitad del siglo XIX.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

AGN. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN  
 RAMO: Contribuciones directas  
 AHDF. ARCHIVO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL.  
 FONDOS: Hacienda Pública.  
 Contribuciones  
 AHC. ARCHIVO HISTÓRICO CONDUMEX  
 LAF. COLECCIÓN LAFRAGUA  
 HM. HEMEROTECA NACIONAL  
 HBINAH. HEMEROTECA Y BIBLIOTECA DEL INAH

## HEMEROGRAFÍA

*El Cosmopolita*  
 1835-1837 México: Imprenta El Gallo.  
*El Diario del Gobierno*  
 1835-1842 México:  
*El Duende*  
 1839-1840, México: Imprenta de Antonio Díaz.  
*El Mosquito Mexicano*  
 1837 México:  
*La Hesperia*  
 1840 México: Imprenta de Luis G. Souza  
*El Siglo XIX*  
 1841-1844, México: Imprenta de Ignacio Cumplido.  
*El Sol*  
 1835 México:  
*La Lima de Vulcano*  
 1834-1836 México: Imprenta de José Uribe y Alcalde

## FUENTES DOCUMENTALES IMPRESAS

Azcué y Zalvide, Pedro  
 1841 *Ligeras observaciones contra el proyecto de la Cámara de diputados sobre la extinción de la moneda de cobre.* Puebla: Imprenta del Antiguo Portal de las Flores.  
 Canga Argüelles, Jose  
 1826 *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella.* Londres: Imprenta Española de M. Calero, 17, Frederick Place, Goswell Road  
*Comunicaciones...*  
 1841 *Comunicaciones sobre amortización de la moneda de cobre que se publican de orden del supremo gobierno para la ilustración de la materia,* México: Impreso por J. M. Lara, Calle de la Palma, núm. 4, vol. 677.  
*Cuenta...*  
 1832 *Cuenta General de los valores y distribución de las rentas del erario*

*federal en el año económico de 1º de julio de 1830 a fin de junio de 1831. México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno.*

*Dictamen...*

1835 *Dictamen de la comisión especial de la cámara de senadores sobre cambio de la forma de gobierno y voto particular del sr. Couto, México: Imprenta del Águila.*

*Dictamen...*

1840 *Dictamen de la mayoría de las comisiones de policía y segunda de hacienda de la cámara de diputados sobre la derogación de la ley de 26 de noviembre del año anterior que aumentó el derecho de consumo y voto particular de los señores que disintieron de mismo dictamen, México: Impreso por J. M. F. de Lara.*

*Dictamen...*

1841 *Dictamen de la Comisión de Hacienda del Senado sobre las diferentes comunicaciones del Banco de Amortización relativas al acuerdo de la Cámara de Diputados, en que se establece una campaña para proporcionar al gobierno prontos auxilios, administrar la renta del tabaco y amortizar la moneda de cobre, México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, Calle de Medinas, núm. 6.*

*Dictámenes...*

1845 *Dictámenes de la Comisión Primera de Hacienda de la Cámara de Diputados, presentados en las sesiones de 30 de mayo 10 de julio del presente año sobre las adiciones que hizo el senado al proyecto de ley sobre asignación de rentas a los departamentos y esposición del M. R. Metropolitano relativa a una de Las mismas adiciones. México: Impreso en Papel Mexicano, calle de la Palma, núm. 4.*

*Discurso...*

1840 *Discurso del sr. Payno y Bustamante el día 16 de diciembre de 1839, sobre el aumento del 10 por 100 a los efectos extrangeros, México: Imprenta de J.M.F. de Lara.*

*El negocio...*

1841 *El negocio del día, cobre, tabaco y préstamo. Conducta de las comisiones reunidas para el negocio. La que observó en su discusión la cámara de diputados. La que ha observado el banco de amortización lo que se llama opinión, México: Imprenta de Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes núm. 2.*

*Espinosa de los Monteros, Juan José*

1837 *Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, México, Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas, núm. 6.*

1841 *Bases del plan de Hacienda Pública, que en clase de especiales de los diversos ramos de ella, deben fijar la marcha de desarroyo, a consecuencia del establecimieinto de la última de las tres bases generales que fijó la comisión de arreglo del ramo en sesión del 22 de noviembre de 1841. México: impreso por A. Díaz, calle de las Escalerillas, núm. 7*

*Exposición...*

1836 *Exposición que dirige Ignacio Alas á sus conciudadanos.* México: Imprenta de J.M. Fernández de Lara, calle de la Palma, núm. 4.

*Espocición...*

1837 *Espocición dirigida al gobierno supremo de la República por los comerciantes de México reclamando la observancia de la ley de 7 de julio de 1836,* México: impreso por Ignacio Cumplido, calle de Rebeldes, núm. 2.

*Exposición...*

1837a *Exposición que la Junta Departamental de Durango de acuerdo con el gobierno dirige por su conducto al Escmo. Sr. Don Anastacio Bustamante, presidente de la República Mejicana, pidiendo la reunión de una asamblea extraordinaria electa popularmente que reforme la constitución federal de 1824.* Victoria: Imprenta del Gobierno a cargo de Manuel González.

*Exposición...*

1839 *Exposición que la Junta Departamental de México hace al Congreso sobre los inconvenientes que obstan á la imposibilidad de las contribuciones de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas, derechos de patente y capitación.* México: Impreso por José Uribe y Alcalde, calle de Vergara, núm. 4.

*Exposición...*

1841 *Exposición que el general D. Mariano Paredes y Arrillaga hace a sus conciudadanos en manifestación de su conducta política, militar y económica.* México: Imprenta de Ignacio Cumplido.

*Exposición de la Junta...*

1841 *Exposición de la Junta Directiva de Banco Nacional de amortización á la Cámara de senadores sobre el proyecto de la ley aprobada por la de diputados relativos a la amortización de la moneda de cobre, venta del tabaco y auxilio al gobierno para la campaña de tejas,* México, Imprenta de Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes núm. 2.

*Fonseca y Urrutia*

1845-1853 *Historia General de la Real Hacienda.* México: Vicente G. Torres, 6 v.

*Hacienda...*

1951 *La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales. A partir de la independencia hasta 1950.* México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicaciones Históricas.

*Informe...*

1841 *Informe de las empresas del tabaco al público sobre el famoso libelo titulado "Oiga toda la República los atentados de Rubio y los excesos de un juez",* México: impreso por Ignacio Cumplido.

*Lebrija, Joaquín y Barrera, Ignacio*

1841 *Análisis e impugnación del proyecto de ley sobre amortización de la moneda de cobre, sobre contratar la renta del tabaco y sobre arbitrios para la guerra de Tejas,* México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, Calle de la Palma, núm. 4.

López Pimentel, Tomás

- 1841 *Observaciones sobre el proyecto de las comisiones unidas de Hacienda y Tejas relativo a la amortización de moneda de cobre, contrata de la renta del tabaco y recursos para la guerra de Tejas*, México: Imprenta de Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes núm. 2.

*Manifestación...*

- 1841 *Manifestación presentada á la cámara de senadores por el general José María Tornel apoderado de las diputaciones de cocecheros de tabaco de las ciudades de Jalapa y Orizaba pidiendo la reprobación del acuerdo sobre amortización de moneda de cobre, por medio de estanco de aquel ramo*, México: Imprenta de Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes núm. 2.

*Manifiesto y convocatoria...*

- 1841 *Manifiesto y convocatoria del poder ejecutivo provisional de la República Mexicana en 10 de diciembre de 1841*. México: Imprenta del Aguila.

*Memoria...*

- 1829 *Memoria del ramo de la Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno.

*Memoria.....*

- 1835 *Memoria de la hacienda federal de los Estados Unidos Mexicanos, presentada al Congreso de la Unión por el secretario del ramo. 22 de mayo de 1835*. México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas núm. 6.

*Memoria...*

- 1837 *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana. Presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1837*. México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas, núm. 6

*Memoria...*

- 1838 *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1838*. México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas, núm. 6.

*Memoria...*

- 1839 *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1839*. México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas núm. 6.

*Memoria...*

- 1840 *Memoria de Hacienda, durante el tiempo en que Francisco María Lombardo fue secretario de Estado y del despacho de la misma*. México: Impreso por Ignacio Cumplido, calle de los Rebedes núm. 2..

*Memoria...*

- 1841 *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de*

1840. México: Imprenta del Aguila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas núm. 6.

*Memoria...*

1841b *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1841*. México: Imprenta de J.M. Lara, calle de la Palma núm. 4.

*Memoria...*

1844 *Memoria de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1844*, México, Imprenta de J.M. Lara, Calle de la Palma núm. 4.

*Observaciones...*

1841 *Observaciones sobre el análisis que han formado los srs. Lebrija y Barrera del proyecto relativo a la amortización del cobre, renta del tabaco y arbitrios para la guerra de Tejas*, México: impreso por Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes, núm. 2.

*Oiga el pueblo...*

1837 *Oiga el pueblo su interés en la presente cuestión*. México: impreso por Agustín Contreras.

*Pésame...*

1841 *Pésame á los mexicanos por la muerte de la patria ó sea oposición a la ley sobre cobre, tabaco y Tejas*, México: Imprenta de Vicente García Torres, Calle 3<sup>a</sup> de San Francisco, núm. 5, vol. 1090.

*Piquero, Ignacio*

1845 *Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836*, México: Imprenta de Vicente G. Torres, Calle del Espíritu Santo núm. 2.

*Providencia...*

1854 *Providencia del Ministerio de Hacienda, en Nueva colección de leyes y decretos mexicanos en forma de diccionario*, México: Imprenta de Mariano Galván.

*Proyectos...*

1835 *Proyectos de ley presentados al Congreso General en las sesiones de 24 y 25 de septiembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre reorganización de la república*: México, Imprenta de J.F. de Lara, calle de la Palma núm. 4.

*Proyecto...*

1836 *Proyecto de ley sobre el establecimiento de un derecho de patente, presentado al Congreso General por la Comisión respectiva en la sesión del día 21 de abril del presente año y mandado imprimir por acuerdo del mismo*, México: Impreso por José Mariano Fernández de Lara.

*Proyectos...*

1836 *Proyectos de ley sobre el establecimiento de contribuciones presentadas al Congreso General por la Comisión respectiva en la sesión del 28 de mayo de este año, mandados imprimir por acuerdo del mismo*, México: Imprenta de José Mariano Fernández de Lara.

*Replica...*

1841 *Replica de Lebrija y Barrera á los señores de la Compañía empresaria de la renta del tabaco*, México: Imprenta de J. M. Fernández de Lara, Calle de la Palma, núm. 4.

*Representación...*

1840 *Representación dirigida por el comercio de Guadalajara al congreso nacional para que se digne derogar la ley que fija el quince por ciento de consumo*. Guadalajara, Imprenta de Rodríguez, 1840.

*Restablecimiento...*

1839 *Restablecimiento del estanco de la siembra y cultivo del tabaco en los puntos cococheros: contrata entre el Banco Nacional y la compañía de empresarios de México, haciendo estensivo a toda la República por cinco años el arrendamiento de la renta; y disposiciones del Supremo Gobierno acerca de estas materias*, México: Imprenta del Iris, Calle de las Escalerillas, núm. 7.

Rodríguez de San Miguel

1845 *La República Mexicana en 1846 o sea directorio general de los supremos poderes y las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*. México: Imprenta de J. M. Lara, Calle de La Palma núm. 4.

"Un Patriota"

1841 *La verdadera á la falsa opinión pública, sobre el proyecto pendiente en el senado relativo a la amortización del cobre, administración de la renta del tabaco y arbitrios para la guerra de Tejas*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes núm. 2.

Varela, Luis

1841 *Exposición de los resultados que la hacienda pública reportará del proyecto propuesto al congreso sobre amortización de la moneda de cobre y estanco del tabaco*. México, impreso por Agustín Guillén, Calle del Factor, núm. 6, 1841, vol. 1090.

Vaya...

1836 *Vaya algo sobre Hacienda*. México: impreso por Tomás Uribe, calle del Puente del Correo Mayor.

## OBRAS PUBLICADAS DE LA ÉPOCA

Alamán, Lucas.

1985 *Historia de Méjico*. [Edición facsimilar 1849-1852] México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 5 vols.

Antuñano, Estevan

1838 *Economía política en México. Ideas vagas para un nuevo plan de Hacienda pública*. México: Imprenta Antigua en el Portal de Flores.

Arrangoiz, Francisco de Paula

1968 *México desde 1808 hasta 1867*. México: Porrúa.

Arrillaga, Basilio José

1836-1842 *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana. formada por orden del*

- Supremo Gobierno, por...* México: Imprenta de Fernández de Lara.
- Bocanegra, José María  
1985 *Memoria para la historia del México independiente. 1822-1846.* [Edición facsimilar] México: INEHRM.
- Bustamante, Carlos María de  
1986 *Apuntes para la historia del gobierno del general Antonio López de Santa Anna, desde principios de octubre de 1841 hasta 6 de diciembre de 1844, en que fue depuesto del mando por uniforme voluntad de la nación.* México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico (Clásicos de la Historia de México).  
1842 *Continuación del Cuadro Histórico, 2 vols.,* México: Imprenta de J.M. Fernández de Lara.  
2003 *Diario histórico de México, 1822-1848.* México: El Colegio de México/ CIESAS. CD-ROM.  
1985 *El Gabinete Mexicano durante el segundo periodo de Bustamante hasta la entrega del mando de Santa Anna.* México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, (Clásicos de la Historia de México).
- Dublán, Manuel y Lozano, José María  
1876 *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República.* México: Imprenta de Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, calle de Cordobanes, núm. 8.
- Echeverría, Javier.  
1834 *Ligeras reflexiones sobre una de las principales causas de la miseria pública.* México: Imprenta de la Testamentaría del finado Valdés.
- Lerdo de Tejada, Miguel  
1853 *Comercio exterior de México desde la Conquista hasta hoy.* México:
- Liceaga, José María  
1985 *Adiciones y rectificaciones a la Historia de México que escribió D. Lucas Alamán,* México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Malo, José Ramón  
1948 *Diario de sucesos notables.* México: Editorial Patria, 2 vols.
- Mora, José María Luis  
1963 *Obras sueltas.* México: Editorial Porrúa.  
1986 *Revista política de las diversas administraciones que ha tenido la república hasta 1837.* México: Miguel Angel Porrúa/UNAM-Coordinación de Humanidades. (Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos).  
1986b *Crédito público,* México: Miguel Angel Porrúa/UNAM-Coordinación de Humanidades. (Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos).
- Payno, Manuel  
1982 *México y sus cuestiones financieras* [Ed. Facsimilar: 1862], México: Miguel Angel Porrúa.
- Prieto, Guillermo  
1989 *Lecciones elementales de economía política,* [Edición facsimilar: 1870] México: UNAM.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Aboites, Luis y Jáuregui, Luis (Coords.)  
 2005 *Penuria sin fin, historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*. México: Instituto Mora.
- Aguilar Reed, Emma  
 1961 *La banca central en Inglaterra, los Estados Unidos y México*, México: UNAM/Facultad de Derecho, tesis.
- Arnold, Linda  
 1991 *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*. México: CONACULTA/Grijalbo.
- Arrom, Silvia M. y Ortoll, Servando  
 1996 *Riots in the Cities. Popular Politics and the Urban Poor in Latin America. 1765-1910*. Wilmington: Scholarly Resources.
- Arroyo, Israel  
 2004 *La arquitectura del Estado Mexicano. Formas de Gobierno, representación política y ciudadanía. 1824-1857*. Tesis doctoral, México: El Colegio de México.
- Artola, Miguel  
 1986 *La hacienda del siglo XIX*, Madrid: Alianza Editorial.
- Barker, Nancy N.  
 1979 *The French Experience in Mexico. 1821-1861: A History of Constant Misunderstanding*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bazant, Jan  
 1971 *Los bienes de la Iglesia en México (1856-1875). Aspectos económicos y sociales de la Revolución Liberal*. México: El Colegio de México.  
 1995 *Historia de la deuda exterior de México*, México: El Colegio de México.
- Bermúdez, María Teresa  
 2002 "Meter orden e imponer impuestos. La política de Ignacio Trigueros Olea", en Ludlow, Leonor (coord.) *Los secretarios de hacienda y sus proyectos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bernecker, Walter  
 1992 *De agiotistas y empresarios. En torno de la temprana industrialización mexicana (siglo XIX)*. México: Universidad Iberoamericana.  
 1992a "Neocolonialismo europeo e intervencionismo militar. Un caso franco-mexicano: la Guerra de los pasteles". Sevilla: IX Congreso internacional de Historia de América.
- Bosch García, Carlos  
 1986 *Problemas diplomáticos del México independiente*, México: UNAM
- Briseño, L. Solares, L. Suárez, L.  
 1991 *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo. 1822-1828*. México: Instituto Mora.
- Bouvier, J.

1977 *Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporains (XIXe-Xxe S.)*, París: SEDES.

Cardoso, Ciro (Coord.)

1981 *Formación y desarrollo de la burguesía en México. Siglo XIX. México: Siglo XXI*

Carmagnani, Marcello.

1989 "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado Federal Mexicano, 1857-1911", en *Historia Mexicana*, vol. XXXVIII, núm. 3 (151), (enero-marzo 1989), pp. 488-489.

1993 *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.

1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: Fondo de Cultura Económica. (Fideicomiso de las Américas).

1998 "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Jáuregui y Serrano (Coords.).pp 131-177..

Castañeda Zavala, Jorge

1994 *La modernización de la hacienda pública mexicana en la segunda mitad del siglo XIX*. México: Universidad Autónoma de México. Tesis de licenciatura en Economía.

2001 "El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861, en Marichal, Carlos y Marino, Daniela (comps.), pp. 135-188.

Cárdenas, Enrique

1984 "Algunas cuestiones sobre la depresión mexicana del siglo XIX, en *Hista, Revista Latinoamericana de Historia Económica y social*, núm. 3.

Coatsworth, John H

1990 *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX.*, México: Alianza.

Colón Reyes, Linda Ivette

1982 *Los orígenes de la Burguesía y el Banco de Avío*, México: Ediciones El Caballito.

Comín, Francisco

1996 *Historia de la Hacienda pública, I. Europa*, Barcelona: Crítica.

Costeloe, Michael

1983 *La Primera República Federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos político en el México independiente*.

México; Fondo de Cultura Económica.

1988 "The triangular revolt in Mexico and the Fall of Anastasio Bustamante, August-October 1841", en *Journal of Latin*

*American Studies*, núm. 20.

2000 *La República Central en México, 1835-1846. "Hombres de bien" en la época de Santa Anna*. México: Fondo de Cultura Económica.

Covarrubias, José

1998 "El Banco Nacional de Amortización de moneda de Cobre y la pugna por la renta del tabaco", en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos. *La Banca en México 1820-1920*, México, Instituto Mora, (Lecturas de Historia Económica).

- 2000 *La moneda de cobre en México, 1760-1842. Un problema administrativo*. México: UNAM.
- Chávez Orozco, Luis  
1985 *Historia de México. 1808-1836*, México: INEHRM
- Di Tella, Torcuato  
1994 *Política nacional y popular en México, 1820-1847*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escalante, Fernando  
1992 *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México.
- Escobar Valenzuela, Gustavo Alberto  
1974 *El liberalismo ilustrado del Dr. José María Luis Mora*. México: UNAM/FFL.
- Escriche, Joaquín  
1993 *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México: UNAM/IIJ.
- Flores, Jorge  
1938 *La revolución de Olarte en Papantla (1836-1838)*, México: Imprenta Mundial.
- García Galeana, Heladio  
1992 *El problema fiscal. La Hacienda Pública y el papel sellado en el México del siglo XIX. 1821-1875*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Tesis licenciatura en Humanidades.
- García Tellez, Ignacio  
1923 *Estudio sobre los impuestos en México*. México: s/e.
- Gayón Córdova, María  
1984 "Guerra, dicatadura y cobre. Crónica de una ciudad asediada (agosto-diciembre de 1841)", en *Historias*: México, INAH, núm. 5.
- Gortari, Hira de  
1998 "Política y administración en la ciudad de México. Relaciones entre el Ayuntamiento y el gobierno del Distrito Federal, y el Departamental: 1821-1843", en Hernández Franyuti, Regina (comp.) *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México: Instituto Mora.
- Herrera Canales, Inés  
1977 *El comercio exterior de México. 1821-1875*. México: El Colegio de México.
- Hernández Franyuti, Regina (Comp.)  
1998 *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Ibarra, Antonio  
1998 "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribución directa y pacto federal, 1824-1835", en Jáuregui y Serrano (Coords.). *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. (Lecturas de Historia Económica Mexicana).
- Ibarra Bellon, Araceli

- 1998 *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jáuregui, Luis y Serrano, Antonio (coords.)  
1998 *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. (Lecturas de Historia Económica Mexicana).
- Jáuregui, Luis y Serrano, Antonio (eds.)  
1998b *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*. México: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora.
- Jáuregui, Luis  
1999 *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes. 1786-1821*. México: UNAM.  
2001 “Nueva España y la propuesta administrativo-fiscal de las Cortes de Cádiz”, en Guedea, Virginia (coord.) *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, México: UNAM/Instituto Mora.  
2001a “Una visión general de la fiscalidad mexicana de fines del periodo colonial hasta el centralismo”, trabajo inédito.  
2002 “Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva”, en Ludlow, Leonor (coord.) *Los secretarios de hacienda y sus proyectos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.  
2005 “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855”, en Abortes y Jáuregui, *Penuria sin fin, historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*. México: Instituto Mora  
2006 *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora.
- Langa, Enrique y Garaizábal, José María  
1990 *Diccionario de Hacienda*, Madrid: Pirámide.
- León, Arnoldo de  
1988 *La comunidad tejana, 1836-1900*. México: Fondo de Cultura Económica. (Sección de obras de Historia).
- Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos  
1986 *La banca en México (1800-1925)*. México: Grijalbo.
- Ludlow, Leonor y Salmerón Castro, Alicia (introducción y selección de textos)  
1997 *La emisión de papel moneda en México. Una larga negociación político-financiera (1880-1897)*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
- Ludlow, Leonor  
1998 “Elites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente (1821-1824)”, en Serrano, Antonio y Jáuregui, Luis (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal*. México: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora. pp. 79-114.
- Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (coords.)

- 1998b *La banca en México. 1820-1920*. México: Instituto Mora.(Lecturas de historia económica).
- Ludlow, Leonor (coord.)  
2002 *Los secretarios de hacienda y sus proyectos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Manero, Antonio  
1992 *El Banco de México. Sus orígenes y su fundación*. México: Banco de México.
- Maniau, Joaquín  
1914 *Compendio de la historia de la real hacienda de Nueva España, 1789, oficial Mayor de la Dirección y Contaduría General del Tabaco de dicho reyno y contador del Montepío de oficinas por Su Magestad*, Notas y comentarios de Alberto M. Carreño. México: Secretaría de Industria y Comercio.
- Marichal, Carlos  
1992 *La economía mexicana, siglo XIX y XX*. México: El Colegio de México.  
1994 *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México. 1824-1923*. México: El Colegio Mexiquense/ Gobierno del Estado de México, t. I.  
1999 *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*. México: Fondo de Cultura Económica, (Fideicomiso Historia de las Américas).
- Marichal, Carlos y Merino, Daniela (Comps.)  
2001 *De la colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México.
- Mejía Zúñiga, Raúl  
1982 *Valentín Gómez Farías: Hombre de México*. México: Secretaría de Educación Pública (SEP 80's núm. 18)
- Menegus, Margarita  
1998 "Alcabala o tributo. Los indios y el fisco (siglos XVI al XIX). Una encrucijada fiscal", en Luis Jáuregui y Antonio Serrano, (coords.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. <Lecturas de Historia Económica Mexicana>
- Miño Grijalva, Manuel  
1994 "Fiscalidad, Estado y federación. El Estado de México en el siglo XIX", en Marichal, 1994, pp. 23-100.
- Morales, Francisco  
1975 *Clero y política en México (1767-1884)*, México: Secretaría de Educación Pública (SEP SETENTAS núm. 224)
- Moyano Pahissa, Ángela  
1987 *México y Estados Unidos: Orígenes de una relación. 1819-1861*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Navarrete, Ifigenia M. de.  
1964 *Política fiscal de México*. México: UNAM.
- Noriega Cantú, Alfonso  
1972 *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. México: UNAM, 2 tomos.
- Noriega, Cecilia

- 1986 *El Constituyente de 1842*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olavarría y Ferrari, Enrique  
1976 "México independiente", en Riva Palacio, Vicente, *México a través de los Siglos*. t. IV, México: Editorial Cumbre.
- Olveda, Jaime  
1980 *Gordiano Guzmán. Cacique del siglo XIX*. México: INAH.
- Ortiz Escamilla, Juan.  
1988 "El pronunciamiento federalista de Gordiano Guzmán.1837-1842", en *Historia Mexicana*, México: El Colegio de México, vol. XXXVIII, oct-dic, 1988, núm. 2.
- Pantoja Morán, David  
2005 *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*. México: El Colegio de México/ El Colegio de Michoacán.
- Penot, Jacques  
1975 *Primeros contactos diplomáticos entre México y Francia (1808-1838)*, México:SER. (Archivo Histórico Diplomático Mexicano).
- Potash, Robert  
1986 *El Banco de Avío en México. El fomento a la industria. 1821-1846*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pradeau, Alberto Francisco  
1957 *Historia numismática de México de 1823 a 1950*. México: Sociedad Numismática de México.
- Resendez, Muñoz, Eduardo  
1989 *Política e impuestos. Visión histórica*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Reyes Juárez, Ricardo A.  
1979 *El pensamiento económico de los conservadores mexicanos, 1821-1854*. México: UNAM, tesis de licenciatura en Historia.
- Reyna, Leticia  
1986 *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*. México: Siglo XXI,
- Reyna, María del Carmen  
1979 *Historia de la casa de moneda*, México: INAH
- Rhi Sausi Garavito, María José  
1996 *Respuesta social a la obligación tributaria en la ciudad de México, 1857-1867. Propietarios, comerciantes y prestadores de servicios*. México: Tesis de licenciatura en Historia. FFyL/UNAM.  
1998 *Breve historia de un lonjevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896*. México: tesis de maestría, Instituto Mora.  
2005 "Cómo aventurarse a perder lo que existe". Una reflexión sobre el voluntarismo fiscal mexicano del siglo XIX", Aboites y Jáuregui (Coords.), pp. 115-140.
- Rippy, J. Fred  
1959 *British Investments in Latin America, 1822-1949*, Minneapolis:
- Romero Sotelo, María Eugenia y Jáuregui, Luis  
2003 *Las contingencias de una larga recuperación. La economía mexicana, 1821-1867*, México:UNAM

- Sánchez Rodríguez, Martín  
2001 "Política fiscal y organización de la Hacienda Pública durante la República centralista en México 1836-1844", en Marichal, Carlos y Merino, Daniela (comps.), pp. 189-214..
- Sánchez Santiró, Ernest  
2009 "El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones ", en Carlos Marichal y Enrique Llopis (Coords.) "*Nada excepcional*". *El crecimiento lento de Latinoamérica y España en la primera mitad del siglo XIX*, México-Madrid: Instituto Mora/Marcial Pons.
- Sayeg Helú, Jorge  
1978 *Introducción a la historia constitucional de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Serrano, Antonio y Jáuregui, Luis (eds.)  
1998 *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal*. México: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora.
- Serrano, Antonio  
1998a *Votos, contribuciones y milicia en Guanajuato. 1810-1836*. Tesis doctoral, El Colegio de México.  
2002 "Tensor hasta romperse, la política de Lorenzo de Zavala", en Ludlow, Leonor (coord.), tomo I, pp. 87-110.  
2007 *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto Mora/El Colegio de Michoacán.
- Shaw, Frederick John  
1975 *Poverty and Politics in Mexico City, 1824-1854*, Tesis Doctorado en Filosofía, Universidad de Florida.
- Sierra, Carlos  
1970 *Historia de la administración hacendaria en México, 1821-1970*, México: Taller de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP.  
1972 *Historia de la Tesorería de la Federación*. México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones de la SHCP.
- Sierra, Justo  
1901 *México, su evolución social*, México: Ballescá, 2 vols.
- Silva, Jorge  
1998 "El abasto al mercado urbano de la ciudad de México, 1830-1860", en Hernández, Regina. *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, pp. 64-115.
- Sordo Cedeño, Reynaldo  
1993 *El Congreso en la Primera República Centralista*. México: El Colegio de México.  
2002 "El proyecto hacendario de Manuel Eduardo de Gorostiza", en Ludlow, Leonor (coord.), tomo I, pp. 173-196. .
- Soto, Miguel  
1988 *La conspiración monárquica en México. 1845-1846*. México: Editorial Offsett.

- Tedde, Pedro y Marichal, Carlos (Coords)  
 1994 *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Madrid, Banco de España, vol. I. (Estudios de Historia Económica, núm. 29).
- Tenenbaum, Barbara  
 1985 *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*. México: Fondo de Cultura Económica.  
 1986 *The Politics of Penury. Debts and Taxes in Mexico. 1821-1856*. Albuquerque: University of New Mexico Press.  
 1998 "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide. 1821-1823", en Jáuregui y Serrano (Coords.), pp. 209-226.
- Te Paske, John Jay  
 1998 "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", en Jáuregui y Serrano,(coords.), pp. 90-109..
- Terres, Jorge Luis  
 1959 *Evolución del sistema impositivo federal Mexicano*. México: UNAM/Escuela Nacional de Economía.
- Torres Medina, Javier  
 1990 "*Religión y fueros*", "*Dios y libertad*", *Orígenes de la Primera República Central de México, 1833-1836*. México, Tesis de licenciatura en Historia:UNAM.  
 1995 *De monedas y motines, los problemas del cobre durante la Primera República Central de México, 1835-1842*, México, Tesis de Maestría en Historia: UNAM
- Urbina, Manuel  
 1976 *The impact of Texas revolution on the government, politics, and society of Mexico, 1836-1846*, Tesis doctoral, Austin: University of Texas. (Hay edición en Español, UNAM/FES-Acatlán, 2001)
- Vázquez, Josefina Z.  
 1989 "Iglesia, ejército y centralismo", en *Historia Mexicana*, XXXIX: 1.  
 1990 *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. México: El Senado de la República, t. II.  
 1993 "Federalismo Mexicano", en Carmagnani, pp. .  
 1994 *De la rebelión de Texas a la guerra del 47*. México: Nueva Imagen.
- Walker, David W.  
 1994 "Business as usual: the Empresa del Tabaco in Mexico, 1837-44", en *Hispanic American Historical Review*, 64 (4).

**APÉNDICE 1**  
**ESQUEMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1836**

PRIMERA: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 1) Mexicanos<br>¿Quiénes son?   | { | a) nacidos en el territorio.<br>b) nacidos en el extranjero de padre mexicano → aviso   |
| 2) Derechos<br>(Catálogo)   | { | a) no puede ser aprehendido sino mediante formalidades...<br>b) no poder ser privado de la propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella.<br>c) no poderse catear sus casas y papeles.<br>d) legalidad y audiencia.<br>e) libertades de tránsito e imprenta. |
| 3) Obligaciones   | { | a) profesar la religión de su patria.<br>b) cooperar a los gastos del Estado.<br>c) defender la patria.   |
| 4) Ciudadanía → Renta anual mínima de cien pesos.<br>- pérdida - suspensión - por ser sirviente doméstico<br>Por no saber leer ni escribir<br>Por ser vago y no tener industria |   |   |
| 5) Vecindad   |   | a) residencia continuada de 2 años<br>b) se pierde por trasladarse a otro punto   |

SEGUNDA: Organización de un Supremo Poder Conservador (Poder Controlador).

- |   |   |   |
|---|---|---|
| a) mantener el equilibrio continental   | { | 1) Declarar nulidad de leyes, decretos o actos.<br>2) Declarar incapacidades físicas o<br>3) Declarar cuál es la voluntad de la Nación.<br>4) Dar o negar su sanción a las reformas constitucionales. |
| Tratan: excelencia  |   |   |
|   | ↑ |   |
| b) Integración → 5 individuos (renov. c/2 años) → registro, haber desempeñado altos cargos.   |   |   |
| c) Responsabilidad → no es responsable → sólo a Dios y a la opinión pública; "... y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones." |   |   |
| d) Juramento → guardar el equilibrio constitucional con el poder y los medios que la Constitución pone en vuestras manos. → Dios os lo permite u os lo demande.           |   |   |

TERCERA: Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes.

a) Congreso General (se deposita)	{	1. diputados → iniciación de leyes → población 2. senadores → revisión → no podrá ser modificado → aprobado → desaprobado → Suprema Corte de Justicia → Gobierno (junta de Ministros) → Cámara de Diputados
		24 electos p/Juntas departamentales, a propuesta

CUARTA: Organización del Supremo Poder Ejecutivo.

Se deposita en el Presidente de la República → ocho años  
→ puede ser reelecto  
Elec. → tema → Junta del Consejo de Ministros, Senado y Alta Corte de Justicia.

QUINTA: Del Poder Judicial de la República Mexicana.

Depositarios	{	Corte Suprema de Justicia → 11 ministros y un fiscal. Tribunales Superiores de los Departamentos Tribunales de Hacienda Juzgados de Primera Instancia
--------------	---	--

SEXTA: División del territorio de la Gobierno, y gobierno interior de sus pueblos

Territorio Nacional (forma centralista de gobierno)	{	Departamentos → 24: ley del 30 de junio/ 1838	Distritos → Cabecera → prefectos 4 años - reelección.	Partidos → Cabecera → subprefectos → 2 años de elección.
		Capitales → Ayuntamiento 8 años reelección	Nombre: gobernador, de acuerdo con el gobierno general (renta anual mínima de 1000 pesos).	Nombre: prefecto, de acuerdo con el gobernador (renta anual mínima de 500 pesos)
		Gobernadores (renta anual mínima de 2000 pesos). Nombr: directamente por el gobierno central, "... a propuesta en tema de las juntas departamentales.		

SEPTIMA: Variaciones de las Leyes Constitucionales.

## APÉNDICE 2

### MINISTROS DE HACIENDA DURANTE EL PRIMER CENTRALISMO

PRESIDENTE	PERIODO	MINISTRO	PERIODO
Miguel Barragán	28-ene-1835/27-feb-1836	José María Blasco	28-ene-1835/28-ago-1835
		Manuel Díez de Bonilla	28-ago-1835/16-sep-1835
		Vicente Segura	17-sep-1835/30-sep-1835
		Juan José Corral	1-oct-1835/12-oct-1835
		Antonio Vallejo	13-oct-1835/2-ene-1836
		Rafael Mangino	3-feb-1836/27-feb-1836
José Justo Corro	27-feb-1836/19-feb-1837	Rafael Mangino	27-feb-1836/20-sep-1836
		Ignacio Alas	21-sep-1836/18-dic-1836
		José María Cervantes	19-dic-1836/19-abr-1837
Anastasio Bustamante	19-abr-1837/20-marzo-1839	José María Cervantes	19-feb-1837/22-abr-1837
		Joaquín Lebrija	23-abr-1837/18-oct-1837
		Ignacio Mora y Villamil	19-oct-1837/8-ene-1838
		José María Bocanegra	9-ene-1838/18-feb-1838
		Manuel E. de Gorostiza	19-feb-1838/7-nov-1838
		Pedro Echeverría	8-nov-1838/14-dic-1838
		José G. de la Cortina	15-dic-1838/20-mar-1839
Antonio López de Santa Anna	20-mar-1839/10-jul-1839	Francisco M. Lombardo	10-jul-1839/19-jul-1839
Anastasio Bustamante	19-jul-1839/22sep-1841	Francisco M. Lombardo	19-jul-1839/26-jul-1839
		Javier Echeverría	27-jul-1839/23-mar-1841
		Manuel M. Canseco	24-mar-1841/22-sep-1841