

DE COLONIA A NACIÓN

impuestos y política en México,
1750-1860

Carlos Marichal y Daniela Marino
compiladores



339.410972
D278
ej.3

EL COLEGIO DE MÉXICO

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A.C.

7 -



3 9 0 5 0 7 1 2 3 8 9 H

BIBLIOTECA DANIEL COSIO VILLEGAS

DEVUELTO
2 MAR 2014
DEVUELTO

DEVUELTO

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
Inventario 2007

207 47017838

DE COLONIA A NACIÓN.
Impuestos y política en México, 1750-1860

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

DE COLONIA A NACIÓN.
Impuestos y política en México, 1750-1860

Carlos Marichal y Daniela Marino
compiladores

*Ana Lidia García Peña, Mónica Gómez,
Jorge Castañeda Zavala, Martín Sánchez Rodríguez,
Sergio Miranda Pacheco y María José Rhi Sausi Garavito*



EL COLEGIO DE MÉXICO

339.410972
D278
ej. 3

339.410972
D2781

De colonia a nación : impuestos y política en México, 1750-1860 / Carlos Marichal y Daniela Marino, compiladores ; Ana Lidia García Peña ... [et al.]. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2001.
279 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0989-3

1. México--Ingresos y gastos--Historia--Siglo XVIII.
2. México--Ingresos y gastos--Historia--Siglo XIX.
3. Finanzas públicas--España--Colonias--América.
4. Impuestos--México--Historia--Siglo XVIII.
5. Impuestos--México--Historia--Siglo XIX.
6. México--Política y gobierno--Historia--Siglo XVIII.
7. México--Política y gobierno--Historia--Siglo XIX.
- I. Marichal, Carlos, comp. II, Marino, Daniela, comp.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2001

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0989-3

Impreso en México

12/6/01 MARB

ÍNDICE

Presentación, *Daniela Marino y Carlos Marichal* 11

INTRODUCCIÓN

Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850, *Carlos Marichal* 19

El sistema tributario del gobierno colonial en el México borbónico 21

Tendencias de gastos: el virreinato de la Nueva España como submetrópoli 27

La acumulación de deuda pública a fines del periodo colonial 37

El impacto fiscal de las guerras revolucionarias, 1810-1820 41

Independencia y reformas fiscales en México en la década de 1820 43

Los gastos militares, los déficit crónicos y la trampa de la deuda: la sangría fiscal de la temprana República Mexicana 52

Conclusiones 57

PRIMERA PARTE MÉXICO COLONIAL

El afán de recaudar y la dificultad en reformar. El tributo indígena en la Nueva España tardocolonial, *Daniela Marino* 61

El tributo indígena 62

El programa de reformas 64

Las reformas en el ramo de tributos 67

Los números: ¿aumento de la población o de la eficiencia? 75

Conclusiones 82

El impacto popular de las reformas fiscales borbónicas en la ciudad de México (1780-1820), *Ana Lidia García Peña* 85

La reforma fiscal en la Nueva España entre 1780 y 1820 87

Teoría de la resistencia contra teoría de la marginalidad 90

Población, trabajo e ilegalidad 93

Consumo, inflación y contrabando	104
Conclusiones	112
El debate sobre el ingreso fiscal y la actividad económica. El caso de la Nueva España en el siglo XVIII, <i>Mónica Gómez</i>	115
Los trabajos de TePaske y Klein	116
Las críticas principales a la tesis de TePaske y Klein	120
Algunos comentarios	126
Conclusiones	130

SEGUNDA PARTE
MÉXICO INDEPENDIENTE

El <i>contingente</i> fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861, <i>Jorge Castañeda Zavala</i>	135
El <i>contingente</i> y la implantación del federalismo	137
Entre la negociación y el pago	142
Resurgen el sistema federal y el <i>contingente</i> : 1846-1852	150
La distribución regional del <i>contingente</i>	155
Conclusiones	160
Anexos	162
Política fiscal y organización de la Hacienda pública durante la República centralista en México, 1836-1844, <i>Martín Sánchez Rodríguez</i>	189
Nuevo gobierno, nuevo sistema fiscal	190
Nuevo gobierno, nueva organización hacendaria	202
Nuevos impuestos, viejos vicios	208
Conclusión	213
Conflicto político, finanzas federales y municipales en la ciudad de México, 1846-1855, <i>Sergio Miranda Pacheco</i>	215
Las paradojas de la autonomía financiera de la ciudad	218
Los fondos de la ciudad antes de la guerra	221
Las finanzas de la ciudad invadida	225
Las finanzas municipales de la posguerra y la concesión de su autonomía	229
Un gobierno arrepentido busca federalizar de nuevo las rentas municipales	233
Conclusión	244

El deber fiscal durante la regencia y el segundo imperio. Contribuciones y contribuyentes en la ciudad de México, <i>María José Rhi Sausi Garavito</i>	247
La regencia: recordatorios e innovaciones	248
El segundo imperio: administración fiscal, protección al comercio y aumento de las cargas fiscales (1864-1865)	253
El gravamen a la propiedad (1866)	260
Juntas y comisiones; participación y vigilancia	262
Los contribuyentes	265
Conclusiones	273
 Autores	 277

PRESENTACIÓN

La historiografía tradicional mexicana y la americanista solían considerar el periodo de las guerras de independencia latinoamericanas en función de la ruptura que éstas representaron entre la época colonial y la era republicana. A pesar de la claridad cronológica que implicaba, el afán por cortar el tiempo histórico en segmentos tan bien delimitados tenía una serie de consecuencias insatisfactorias a la hora de intentar explicar procesos tan prolongados y complejos como la quiebra y fragmentación del Imperio español y el surgimiento de las nuevas naciones latinoamericanas. De ahí que una generación de historiadores contemporáneos resolviera abordar la independencia de una manera más compleja, que explora no sólo las rupturas más evidentes sino también la profunda relación de continuidad entre el régimen colonial y los estados independientes. Nos referimos a los trabajos americanistas de autores tan destacados como Tulio Halperin Donghi, David Brading, Timothy Anna, Brian Hamnett, François-Xavier Guerra, Michael Costeloe y Jaime Rodríguez O., quienes en años recientes desarrollaron una multitud de obras que han modificado la forma en que pensamos y entendemos las transformaciones que tuvieron lugar en todas las sociedades hispanoamericanas a principios del siglo XIX.

En México, el tránsito del antiguo régimen colonial a las sociedades postindependientes también ha llamado profundamente la atención de numerosos investigadores en la última década. En lo que se refiere al tema específico del libro que el lector tiene entre sus manos, pueden señalarse aportes especialmente relevantes en el análisis del cambio y continuidad de la fiscalidad, las finanzas y el comercio. Destacan en este análisis los trabajos pioneros de Hebert Klein y John TePaske, pero también los estudios recientes de Luis Jáuregui, José Antonio Serrano, Jorge Silva, Leonor Ludlow, Guadalupe Jiménez Codinach, Guillermina del Valle y Matilde Souto. Contribuciones adicionales se encuentran en un formidable libro colectivo que acaba de ser editado por Jáuregui y Serrano. El tema que se aborda

en el presente volumen no es nuevo, sino parte de un amplio debate en curso que se observa en las polémicas que permean cada uno de los ensayos aquí presentados.

En efecto, los textos aquí reunidos se articulan en torno de una misma problemática: la transición de un sistema fiscal colonial impuesto por la metrópoli a la compleja definición de uno propio. Este último en constante negociación debido a la relación que guardaba con los diversos proyectos en pugna para construir la nación independiente. Tres de los artículos se ocupan de las postrimerías del periodo colonial en Nueva España, mientras que otros cuatro estudian las primeras décadas del México independiente. El ensayo de Carlos Marichal, que sirve de introducción al libro, aborda los complejos problemas institucionales y económicos que acarreó el proceso de la transición, atendiendo no sólo la situación fiscal y financiera de México en la última mitad del siglo XVIII y la primera del XIX, sino también el contexto internacional, en particular la crisis del sistema fiscal del Imperio español a raíz de su intervención en las guerras europeas. Al tiempo que ofrece una aproximación hacia algunos importantes debates de la historiografía fiscal (sobre el éxito de España —a diferencia de Inglaterra y Francia— en hacer que sus colonias americanas costearan sus gastos militares, y sobre el empobrecimiento del México independiente, en comparación con la riqueza fiscal que ostentaba hacia fines del siglo XVIII), este artículo sirve, en cierto sentido, de hilo conductor a las siete monografías que completan el libro.

En la primera parte de la obra, dedicada a la fiscalidad del régimen colonial, el artículo de Daniela Marino analiza las dificultades que encontró la burocracia borbónica novohispana para hacer valer el reformismo propugnado por España en el ramo del tributo: capitación de origen prehispánico que perduró en algunas circunscripciones políticas, aunque bajo otro nombre, incluso después de la independencia. La voluntad de satisfacer la nueva política de la Corona tropezó una y otra vez con la resistencia de la población tributaria y, sobre todo, con una estructura de tasación y cobro sumamente compleja que seguía manteniendo —contraviniendo la legislación dictada al respecto— situaciones de hecho reproducidas a lo largo de tres siglos en la relación con las comunidades indígenas. La hipótesis de esta autora es que, al no poder imponerse la

reforma del ramo —al menos en la tasación, no así en el cobro y no sabemos si en la matriculación de los contribuyentes—, se optó por aumentar los impuestos sobre el comercio y el consumo, algunos de cuyos rubros afectaban directa o indirectamente a la población indígena (tal es el caso del pulque). Así, la antigüedad, el tradicionalismo y el ingreso seguro y constante que representaba el tributo indígena conspiraron tanto contra su aumento como contra su abolición en los estados de mayor población indígena y menor riqueza económica.

Al analizar el mismo periodo, Ana Lidia García se adentra en un campo menos explorado, el de la sociología fiscal, para debatir con algunos historiadores que arguyen una supuesta pasividad de los habitantes de la ciudad de México ante la creciente exacción borbónica. Su trabajo intenta explicar, aplicando la teoría de la resistencia, la articulación que se dio entre política fiscal, estándares de vida, sistemas de trabajo y modelos de subsistencia. Para ello, explora los resbaladizos campos —todavía mayoritarios a fines del siglo XVIII— donde los sectores populares encontraban la manera de completar su subsistencia: el autoconsumo, el trabajo domiciliario, el mercado ilegal, el contrabando, la evasión fiscal, la corrupción, el pequeño robo autorizado, así como las políticas paternalistas y de beneficencia del Estado y la Iglesia. Es su conclusión que estas estrategias formaron parte de una compleja organización comunitaria que pudo ejercer presión sobre la burocracia borbónica, a fin de moderar las reformas sin necesidad de recurrir al enfrentamiento directo.

Desde otra perspectiva, Mónica Gómez propone algunas pautas metodológicas para responder a un problema de la investigación económica: si los datos de ingresos de un sistema fiscal de antiguo régimen son un indicador fiable para estimar la actividad económica. En este sentido, revisa el debate historiográfico suscitado por la propuesta afirmativa de TePaske y Klein para la Nueva España borbónica, y traduce los argumentos principales del debate en ecuaciones para, finalmente, señalar limitaciones y proponer algunas correcciones. Es su conclusión que la recaudación fiscal puede reflejar fluctuaciones en la actividad económica, pero sólo si la magnitud del cambio en esta última fue mucho mayor que la del cambio en la presión fiscal a lo largo del siglo XVIII.

Los cuatro artículos siguientes —segunda parte de este libro— analizan el tema de la fiscalidad en la época republicana desde la perspectiva de la política económica y la sociología fiscal. Jorge Castañeda estudia el periodo 1824-1861, donde analiza la pugna entre la Federación y los estados y la voluntad regional de sostener un proyecto común, fundado en buena medida sobre el *contingente*: contribución fiscal de los estados al presupuesto nacional que, instaurada por el Congreso federal de 1824, estuvo vigente en los años 1824-1836 y 1846-1861. Según este autor, el pago del contingente estaba en relación directa con la solidez y el mantenimiento del sistema de gobierno federal, y esta relación se manifestó de manera distinta en cada uno de los dos subperiodos analizados. Además de esta importante función política, se ocupa, en segundo lugar, del contingente como instrumento para medir el desarrollo económico de las distintas regiones del país. Su artículo se basa en un importante trabajo estadístico, a partir de datos extraídos de memorias de los gobiernos estatales y de la Hacienda federal.

También preocupado por la relación entre política fiscal y sistema de gobierno, Martín Sánchez se ocupa de ese periodo intermedio no analizado por Castañeda, cuando en México se ensaya la primera república centralista. En este artículo analiza el cambio en la política fiscal y financiera, así como el cambio de relación entre el gobierno nacional y los estados, en los años 1836-1844. Es su hipótesis que la imposición de contribuciones directas durante el régimen centralista respondió a una política fiscal coherente con el proyecto político del gobierno y no —como se ha sostenido hasta ahora— a meras situaciones coyunturales o ajustes extraordinarios debidos a la falta de recursos fiscales para sostener los gastos que demandaban la continua guerra civil y los conflictos internacionales. Así, observa cómo el monopolio fiscal aparecía en los discursos vinculado al uso más eficiente de los recursos, y la equitatividad de los pagos de acuerdo con la riqueza personal de los contribuyentes e, incluso, con la moralización y el desarrollo de una conciencia cívica de la población. Estas reformas fueron similares y simultáneas a las aplicadas en España y otros países europeos y, para el autor, significaron los primeros pasos concretos del Estado mexicano por darse una estructura hacendaria moderna.

Siguiendo el tema de la relación nación-estados, Sergio Miranda trata de una entidad en continua redefinición política y, por tan-

to, con una complicada situación fiscal: el Distrito Federal, lo que le otorga gran actualidad a su artículo. Aquí, se propone dilucidar la lucha política entre el gobierno nacional y el Ayuntamiento del Distrito Federal por el control de los recursos recaudados por este último. Su artículo se centra en los años 1846-1855, breve periodo durante el cual las rentas de la ciudad se han independizado de las federales, si bien dentro del contexto secular de ese enfrentamiento que, partiendo de la colonia, finalizará recién en 1929 con la eliminación del régimen municipal y la absorción de la administración capitalina por el gobierno federal. Concluye, en una causalidad inversa a la que encuentra Sánchez para los años inmediatamente anteriores, que ese periodo autonómico se debió a razones coyunturales: la debilidad de las arcas nacionales a causa de la guerra, que no pudieron hacerse cargo de las demandas del Ayuntamiento, y la oposición política de este último al gobierno central, y no a los principios de autonomía sustentados por la doctrina federal.

En el ámbito de la sociología fiscal se enmarca el artículo de María José Rhi Sausi, quien analiza la relación entre las autoridades políticas y los contribuyentes de la ciudad de México durante el Segundo Imperio. Esta autora, luego de revisar la legislación fiscal expedida en dicho periodo de gobierno, y dar cuenta de la intención imperial de reorganizar las formas de recaudación impositiva, se pregunta si la idea gubernamental de hacer partícipe al contribuyente tuvo algún resultado en la percepción del deber fiscal de éste y, por lo tanto, en la naturaleza de su respuesta. Para ello se ocupa, en primer lugar, del discurso elaborado por el Imperio para justificar el derecho de las autoridades a gravar a los habitantes y de los mecanismos que utilizó para construir el consenso que permitiera la normal recaudación tributaria —en especial, la participación de los propios contribuyentes en la fijación de las tasas. En segundo lugar, trata la respuesta de los habitantes de la ciudad a la exacción fiscal imperial. Un punto que destaca en sus conclusiones es que los contribuyentes representaban un ínfimo porcentaje de la población total de la ciudad, y que la mayoría estaba más preocupada por la subsistencia cotidiana que por respaldar una protesta antifiscal que no le atañía. Otros factores que considera importantes para explicar la falta de una respuesta organizada o violenta de los contribuyentes a la política fiscal, son la apertura de espacios de interlocución crea-

dos por el gobierno, la presencia de estrategias corrientes de evasión fiscal y la corrupción de las autoridades.

Debe indicarse, por último, que las primeras versiones de los artículos aquí presentados —con excepción del de María José Rhi Sausi— se elaboraron durante el seminario de investigación sobre Historia Económica de América Latina, dirigido por el doctor Carlos Marichal, en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México en el año de 1997. Agradecemos el apoyo de dicha institución en la publicación de estos materiales y, en particular, al director del Centro de Estudios Históricos, doctor Javier Garciadiego, por su disposición a impulsar la difusión de este tipo de trabajos de investigación histórica. Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento a los dos dictaminadores anónimos por sus atinadas observaciones y sugerencias, así como al equipo del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México por su esmerada labor editorial.

DANIELA MARINO y CARLOS MARICHAL

INTRODUCCIÓN

UNA DIFÍCIL TRANSICIÓN FISCAL. DEL RÉGIMEN COLONIAL AL MÉXICO INDEPENDIENTE, 1750-1850

CARLOS MARICHAL

Las únicas colonias que han contribuido con sus rentas a la defensa de la metrópoli han sido las españolas y las portuguesas.

ADAM SMITH, *La riqueza de las naciones*, libro IV, cap. VII, parte III

Al publicar en 1776 su famosa obra, *La riqueza de las naciones*, Adam Smith estaba convencido de que la estructura fiscal del imperio español en América era, de manera clara, más eficiente que aquella de la administración colonial británica en Norteamérica. Un cuarto de siglo más tarde, en 1803, durante su prolongada visita a México, Alexander von Humboldt tuvo una impresión similar, que registró en su ampliamente leído *Ensayo político del reino de la Nueva España*, donde subrayó que el sistema fiscal mexicano era una máquina tributaria extraordinariamente exitosa.¹ En cambio hacia mediados del siglo XIX, tanto mexicanos como extranjeros expresaron una opinión pesimista y desalentadora sobre las finanzas de la República Mexicana independiente, hecho ratificado por su incapacidad para defender adecuadamente su territorio frente a las fuerzas de invasión extranjeras, ya fueran de Estados Unidos o de Europa.²

¿Cómo podemos explicar este extraordinario tránsito de riqueza a pobreza fiscal en México entre fines del siglo XVIII y principios del

¹ De Humboldt, Alejandro, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1991; en particular el libro 6, capítulos 13 y 14.

² Tenenbaum, Barbara, *The Politics of Penury: Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856*, Alburquerque, University of New Mexico Press, 1987. (Sobre las finanzas en los primeros decenios de la República Mexicana.)

xix? El dilema ha despertado un debate importante entre los historiadores en tiempos recientes, hecho vinculado al despeje de la historiografía fiscal de la América española, y en particular, de la Nueva España. En efecto, la reconstrucción de la compleja estructura fiscal del imperio español se ha convertido en un importante campo de estudio entre los especialistas que han aprovechado la existencia en diversos archivos de largas y detalladas cuentas de ingresos y egresos de los diferentes virreinos, y, en menor grado, de la propia metrópoli.³

El presente ensayo combina los resultados de esta ya abundante historiografía con una nueva investigación sobre las crisis financieras de fines de la colonia y principios del México independiente, para analizar algunos de los profundos problemas económicos e institucionales planteados por la transición de colonia a nación.⁴ Nuestra hipótesis es que sólo una explicación de tipo *multicausal* resulta satisfactoria para comprender este complejo proceso. Esto es particularmente evidente al revisar la desintegración gradual de la estructura fiscal del imperio español durante las guerras de independencia, un periodo en el que el número de variables económicas, políticas y

³ Klein, Herbert S., "La economía de la Nueva España, 1680-1809: Un análisis a partir de las cajas reales", en *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 136, 1985, pp. 561-609. La reconstrucción de tres centurias de cuentas fiscales imperiales ha sido encabezada por las obras de Klein, Herbert y John TePaske, *Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España*, 2 vols., México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, colección Fuentes, 1983 y 1987-1989. Klein, Herbert, "Recent Trends in the Study of Spanish American Colonial Public Finance", en *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 1, 1988, pp. 35-62, proporciona una perspectiva historiográfica, y Klein, Herbert, *Las finanzas americanas del Imperio español, 1680-1809*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995, resume los resultados analíticos. Merino Navarro, José Patricio, *Las cuentas de la administración central española, 1750-1820*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, proporciona series fiscales para la España metropolitana, pero solamente para los años 1763-1810. Otra aportación importante es Jáuregui, Luis Antonio, *La Real Hacienda de Nueva España: Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, UNAM, 1999, que aclara la estructura hacendaria de la Nueva España en el siglo XVIII en relación con España.

⁴ Jáuregui, Luis Antonio y José Antonio Serrano (eds.), *Finanzas y Estado en la Primera República Federal Mexicana, 1824-1835*, México, Instituto Mora/El Colegio de México, 1998, por ejemplo, que reúne estudios regionales sobre las finanzas en 1800-1850; Marichal, Carlos, *La bancarrota del Virreinato: Nueva España, las finanzas*

militares por tener en cuenta es tal que cualquier análisis unilateral es relativamente débil e insuficiente.

En las siguientes páginas nuestro propósito consiste en analizar, de manera sintética, las tendencias y estructuras de los ingresos y los egresos del gobierno por medio de la comparación del sistema fiscal colonial de fines del siglo XVIII (antes del colapso del imperio español) con el establecido, con gran dificultad, por los fundadores de la nación independiente, y ratificado por la Constitución de 1824.

Aunque el enfoque adoptado aquí es básicamente fiscal, no debemos olvidar que también hay una impresionante paradoja monetaria que subyace en esta historia, pues desde principios del siglo XVIII México fue líder mundial en la exportación de plata amonedada, y siguió siéndolo hasta fines del siglo XIX. Dada esta misma abundancia de moneda metálica, la explicación del fracaso en la transición fiscal del régimen colonial a la independencia resulta ser doblemente complicada, y amerita una amplia discusión. No obstante, debemos insistir que en este ensayo centramos la atención estrictamente en la evolución de la estructura impositiva antes y después de 1820.

EL SISTEMA TRIBUTARIO DEL GOBIERNO COLONIAL EN EL MÉXICO BORBÓNICO

El sistema fiscal del México colonial era una estructura compleja que se construyó a lo largo de tres centurias, con cambios especialmente importantes realizados en la segunda mitad del siglo XVIII. Estos últimos, conocidos como las reformas borbónicas, impulsa-

del Imperio español, 1780-1810, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1999; Del Valle Pavón, Guillermina, "El Consulado de Comercio de la ciudad de México y las deudas novohispanas (siglo XVIII)", tesis doctoral, El Colegio de México, 1997; y los ensayos ya clásicos de Carmagnani, Marcello, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, neue folge, vol. 9, núms. 3-4, 1983, y Carmagnani, Marcello, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en Bensson, I., G. Kahle, H. König y H. Pietschmann (eds.), *Problemas de la formación del Estado y la nación en hispanoamérica*, Koln, Wien, Bohlau Verlag, 1984, pp. 289-304.

ron un incremento notable en los ingresos de la administración virreinal, permitiendo cubrir no sólo el conjunto de gastos administrativos y militares locales sino también exportar un creciente volumen de recursos fiscales a otras partes del imperio español. En realidad, como argumentaremos más adelante, el gobierno del virreinato de la Nueva España asumió las funciones de una *submetrópoli*, contribuyendo en diversas formas a sostener lo que seguía siendo el más viejo y extendido de los imperios europeos del siglo XVIII.

La multiplicación de las guerras entre los poderes europeos en la segunda mitad del siglo XVIII —particularmente entre Inglaterra, Francia y España— llevó a un marcado incremento en los costos de mantenimiento de las administraciones navales y coloniales.⁵ Hubo, sin embargo, un sorprendente contraste entre el fracaso de Inglaterra y Francia para obligar a sus colonias americanas a financiar el gran aumento en los gastos militares, y el éxito de la monarquía española, la cual cosechó mayores beneficios fiscales de sus posesiones americanas en la segunda mitad del siglo XVIII⁶ que nunca antes en su historia.

La explicación principal de esta sorprendente historia de éxito en la administración del imperio español radica, en buena medida, en la eficacia de la maquinaria tributaria de las colonias hispanoamericanas, y especialmente de la Nueva España. De acuerdo con Herbert Klein, hacia 1800, los residentes del México borbónico pagaban 70% más impuestos per cápita que los españoles en la metrópoli. Según nuestros nuevos cálculos, ésta es una sobrestimación ya que la cifra es más cercana a 40%; pero aun así, no hay duda de que

⁵ Tedde, Pedro, "Política financiera y política comercial en el reinado de Carlos III", *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Ministerio de Cultura, vol. 2, 1989, pp. 139-217, el gran aumento en los gastos coloniales y navales de las potencias europeas fue uno de los resultados de la Guerra de los Siete Años (1756-1763). Para un análisis perspicaz del impacto financiero de esta guerra véase Riley, James C., *The Seven Years War and the Old Regime in France: The Economic and Financial Toll*, Princeton University Press, Princeton, 1986. Para el caso español, además de la obra citada de Pedro Tedde, véase Barbier, Jacques y Herbert Klein, "Revolutionary Wars and Public Finance: The Madrid Treasury, 1784-1807", en *Journal of Economic History*, vol. 41, núm. 2, 1981, pp. 315-339.

⁶ C. Marichal, *op. cit.*, estima los costos y los beneficios de los envíos fiscales mexicanos a la metrópoli y a otras partes del imperio español durante ese periodo.

las colonias estaban realizando una impresionante contribución a la administración imperial.⁷

Para comprender la estructura tributaria en el siglo XVIII en México, resulta de utilidad analizar los datos de las *cuentas consolidadas de ingreso* del gobierno virreinal en 1795-1799⁸ (véase cuadro 1). Éstos demuestran que mientras hubo una gran variedad de impuestos y monopolios estatales, esencialmente cuatro fuentes proporcionaron la mayor parte del ingreso del tesoro real en Nueva España.

La exacción colonial más arcaica y *sui generis* era el tributo recogido de todos los jefes de familia en los pueblos de indios (las llamadas “repúblicas de indios”).⁹ La tasa era de aproximadamente dos pesos plata a pagarse anualmente por cada tributario, recayendo de manera fundamental sobre los campesinos indios que vivían y cultivaban su propia tierra, y sólo de manera ocasional sobre campesinos que trabajaban en haciendas o en plantaciones. Como puede verse en el cuadro 1, el ingreso anual generado de esta fuente era de poco más de un millón de pesos, representando aproximadamente 7.6% del ingreso neto del gobierno virreinal en la década de 1790.

Una segunda fuente tradicional de ingresos para la administración colonial provenía de la recaudación de impuestos mineros,

⁷ C. Marichal, *op. cit.*, proporciona nuevas estimaciones. Las cifras indican que los mexicanos pagaban más impuestos per cápita que los franceses, pero menos que los ingleses, si se usan datos de Peter, Mathias y Patrick O'Brien, “Taxation in Britain and France, 1715-1810. A Comparison of the Social and Economic Incidence of Taxes Collected for the Central Governments”, en *Journal of European Economic History*, vol. 5, núm. 3, invierno, pp. 601-650, 1976, y Bonney, Richard (ed), *Economic Systems and State Finance*, Oxford University Press/The European Science Foundation, Oxford, 1995; sin embargo, una estimación exacta requeriría una comparación del *ingreso real per cápita* en cada país.

⁸ H. Klein, *Las finanzas americanas...*, *op. cit.* Mientras Klein, proporciona las tendencias generales, sus fuentes —las *cartas de cuentas* de las 24 tesorerías de Nueva España— no permiten fácilmente elaborar una cuenta consolidada.

⁹ De Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de la Real Hacienda*, 6 vols., México, 1845-1851. Este impuesto se derivaba del tributo pagado a los emperadores aztecas por sus súbditos y, por lo tanto, puede considerarse un impuesto “americano” sin herencia europea. Para información detallada sobre cada uno de los impuestos, véase la obra monumental de los funcionarios de la Real Hacienda, trabajo escrito originalmente a fines de los años ochenta del siglo XVIII.

CUADRO 1

Ingresos de la tesorería real de la Nueva España, 1795-1799
(promedio anual en pesos plata y en porcentajes)

Rubros	Valores en pesos		Valores porcentuales	
	Valor entero	Gastos de recaudación	Valor entero	Gastos de recaudación
Impuestos a la actividad minera	4 512 191	524 096	22.06	10.21
Impuestos al comercio	4 174 124	444 086	20.41	8.65
Contribuciones indígenas	1 247 861	87 910	6.10	1.71
Estancos*	8 852 943	4 033 311	43.28	78.60
Transferencias fiscales de la Iglesia	688 186	29 932	3.36	0.58
Contribuciones de la administración	94 476	2 861	0.46	0.06
Otros ingresos	233 778	8 939	1.14	0.17
Ingresos extraordinarios	652 625	300	3.19	0.01
Total	20 456 184	5 131 435	100.00	100.00

* Los gastos de los estancos incluían los rubros señalados en la nota final del cuadro 2.

FUENTE: Memoria instructiva y documentada del estado comparativo de los productos de la Real Hacienda desde el año de 1809 [México, 1813], ms. 1282, México, Biblioteca Nacional.

siendo el más importante el diezmo minero, un gravamen de 10% levantado sobre toda la plata producida en el virreinato.¹⁰ Este impuesto se cobraba en la Casa de Moneda de la ciudad de México a donde se llevaba la plata para ser acuñada. La importancia de esta casa de moneda para la historia económica mundial fue registrada por Humboldt en su visita en 1803:

Es imposible visitar este edificio [...] sin acordarse que de él han salido más de dos mil millones de pesos fuertes en el espacio de menos de 300 años [...] y sin reflexionar sobre la poderosa influencia que estos tesoros han tenido en la suerte de los pueblos de Europa.¹¹

Mientras este impuesto directo sobre la producción minera era la contribución más importante de la variada gama de exacciones que recayeron sobre la plata mexicana, un competidor cercano era el ingreso derivado de la amonedación, como lo indican los datos sobre las ganancias de la Casa de Moneda (*amonedación de oro y plata*). Un ingreso adicional se derivaba de la venta de los productos del monopolio estatal del mercurio, insumo esencial para el proceso de refinación de la plata colonial. Las ganancias netas obtenidas de los impuestos mineros, directa e indirectamente, eran cercanas a los 4 000 000 de pesos en la década de 1790, aproximadamente 26% del ingreso neto total del gobierno virreinal.¹²

Un tercer ramo de ingresos fue aquel derivado de los impuestos sobre el comercio, la mayoría de los cuales eran gravámenes sobre las transacciones mercantiles, siendo conocidos como alcabalas e impuestos sobre las bebidas alcohólicas locales (*pulques*) que pro-

¹⁰ Garner, Richard, *Economic Growth and Change in Bourbon México*, Gainesville, University of Florida Press, 1993, analiza la importancia de los impuestos mineros y ofrece una excelente revisión de la economía novohispana en el siglo XVIII.

¹¹ A. de Humboldt, *op. cit.*, p. 457. Para estimaciones de los flujos totales de plata y oro de las Américas a Europa del siglo XVI al XVIII, véase el trabajo ya clásico de Morineau, Michel, *Incroyables gazettes et fabuleux métaux: les retours des trésors américains d'après les gazettes hollandaises, XVI^e-XVIII^e siècles*, París/Londres, University of Cambridge Press/Maison des Sciences de l'Homme, 1985, que ha hecho obligatoria una revalorización de todas las estimaciones de Hamilton, Earl, *Guerra y precios en España, 1651-1800*, Madrid, Alianza, 1988.

¹² H. Klein, *Las finanzas americanas...*, *op. cit.* Estos cálculos son sustancialmente más altos que los porcentajes ofrecidos por Klein.

ducían 24% del total de los ingresos netos del gobierno virreinal.¹³ De acuerdo con los detallados estudios de Garavaglia y Grosso, el rendimiento de los impuestos sobre el comercio interno aumentó hasta la década de 1790 en parte debido al aumento de la comercialización, pero también como resultado de la creciente presión fiscal ejercida por los recaudadores.¹⁴ Debería agregarse que las alcabalas fueron un instrumento fiscal europeo introducido en Hispanoamérica y operaba en forma casi idéntica que sus contrapartes en España y Francia.¹⁵

Otra innovación tributaria europea, pero específicamente borbónica, fue el monopolio del tabaco establecido en Nueva España en 1767. Se convirtió hacia fines del periodo colonial en la fuente más importante de ingresos de la administración colonial, al proporcionar casi 30% de los ingresos netos de la real hacienda virreinal.¹⁶ La enorme fábrica estatal de tabaco en la ciudad de México empleaba más de 8 000 trabajadores hacia 1800, pero esto era sólo una parte del total de personas que dependía del monopolio para su subsistencia: otras partes de la empresa incluían unos dos mil empleados administrativos y comerciales, y varios miles de agricultores del tabaco. No obstante, esta gran empresa no era autónoma, pues mantenía estrechos nexos financieros, comerciales y productivos con los monopolios del tabaco en Cuba, Luisiana y España. En

¹³ Aunque hubo impuestos específicos sobre el comercio exterior tales como el impuesto de *almojarifazgo*, los impuestos aduanales no eran de gran importancia. Pero los bienes importados estaban obligados a pagar las *alcabalas* a tasas que oscilaban entre 6% en la década de 1770, 8% en la de 1780, 6% en la de 1790, subiendo durante las guerras de independencia (1810-1820) hasta 15 por ciento.

¹⁴ Garavaglia, Juan Carlos y Juan Carlos Grosso, *Las alcabalas novohispanas, 1776-1821*, México, Secretaría de Gobernación-AGN, 1987. Sobre las tendencias de las alcabalas, véase *idem*; sobre la recolección del pulque véase Palomo Hernández, José Jesús, *La renta del pulque en Nueva España, 1663-1810*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1980.

¹⁵ Merino Navarro, José Patricio, "La Hacienda de Carlos IV", en *Hacienda Pública Española*, núm. 69, 1981, pp. 139-181. En España eran conocidos como *consumos*, pero figuraban bajo las categorías de impuestos generales como *rentas provinciales*: véase *idem* y Fontana, Josep, *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820: la crisis del antiguo régimen en España*, Barcelona, Ariel, 1971.

¹⁶ F. de Fonseca y C. de Urrutia, *op. cit.* En esta obra puede encontrarse una buena descripción institucional.

realidad, esta gran empresa pública era una compañía imperial, quizá la más grande de su tipo en el mundo del siglo XVIII.¹⁷

Otras contribuciones fiscales al gobierno colonial de la Nueva España incluían un variado número de ramos, algunos de éstos relativamente independientes del manejo administrativo central. Por ejemplo, había varias categorías de ingreso eclesiástico que eran recaudadas por funcionarios eclesiásticos y posteriormente transferidas al Estado.¹⁸ En cualquier caso, como lo demuestran investigaciones recientes, la maquinaria tributaria del virreinato era un mecanismo de extracción de dinero bien organizado, que proporcionaba un creciente flujo de recursos a la administración local, a las otras colonias y a la corona española.¹⁹

TENDENCIAS DE GASTOS:
EL VIRREINATO DE LA NUEVA ESPAÑA COMO SUBMETRÓPOLI

Una revisión de la asignación de los fondos recibidos por la administración colonial del México borbónico, indica que es necesario adoptar una aproximación metodológica distinta de la utilizada en aquellos estudios sobre los sistemas fiscales europeos, que se enfocan principalmente en la construcción gradual de una administración tributaria "nacional".²⁰ Pues, de hecho, la administración del virreinato de Nueva España debe entenderse a la luz de su condición como colonia, siendo una parte clave de una *máquina fiscal transatlántica bien integrada*. Cada parte de la estructura tributaria del imperio español estaba comunicada con otras partes, en mayor o menor medida,

¹⁷ Deans Smith, Susan, *Bureaucrats, Planters and Workers: The Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico*, Austin University of Texas Press, 1992. Esta autora ha publicado recientemente un excelente estudio del monopolio mexicano del tabaco.

¹⁸ C. Marichal, *op. cit.*

¹⁹ H. Klein, *Las finanzas americanas...*, *op. cit.*, es la fuente básica, pero L. A. Jáuregui, *op. cit.* y R. Garner, *op. cit.*, cap. 5, también proporcionan perspectivas importantes.

²⁰ La literatura es vasta, parte de ella resumida en el ensayo de Samuel Finer, en Tilly, Charles, *The Formation of Nation States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975. R. Bonney, *op. cit.*, es un ejemplo más reciente de esta escuela.

CUADRO 2

Ingresos desglosados en la tesorería real de la Nueva España, 1795-1799
(promedio anual, en pesos plata)

<i>Rubros</i>	<i>Valores en pesos</i>		
	<i>Valor entero</i>	<i>Gastos de recaudación</i>	<i>Producto líquido</i>
Impuestos a la actividad minera	4 512 191	524 096	3 988 095
Derechos de plata pasta	2 086 565		2 086 565
Amonedación de oro y plata	1 628 250	369 912	1 258 338
Azogues de Castilla	501 341	26 619	474 722
Derechos de ensaye	125 013	52 507	72 506
Fletes de azogue	62 955	60 198	2 757
Azogues de Alemania	57 443	14 860	42 583
Derechos de vajilla	25 716		25 716
Derechos de oro pasta	24 908		24 908
Impuestos al comercio	4 174 124	444 086	3 730 038
Alcabalas	3 028 640	384 022	2 644 618
Pulques	808 732	58 270	750 462
Almojarifazgos	275 894		275 894
Caldos	36 181		36 181
Pulperías	24 677	1 794	22 883
Contribuciones indígenas	1 247 861	87 910	1 159 951
Tributos	1 247 861	87 910	1 159 951
Estancos	8 852 943	4 033 311	4 819 632
Tabaco*	7 540 617	3 612 724	3 927 893
Pólvora	663 548	292 719	370 829
Salinas y derecho de sal	186 962	53 980	132 982
Naipes	172 146	23 285	148 861
Lotería	140 357	31 355	109 002
Papel sellado	68 407	3 507	64 900
Juegos de gallos	48 519	15 197	33 322
Nieve	31 814		31 814
Estanco de lastre en Veracruz	573	544	29
Transferencias fiscales			
de la Iglesia	688 186	29 932	658 254
Bulas de Santa Cruzada	301 760	29 932	271 828

CUADRO 2

(conclusión)

<i>Rubros</i>	<i>Valores en pesos</i>		
	<i>Valor entero</i>	<i>Gastos de recaudación</i>	<i>Producto líquido</i>
Novenos	192 833		192 833
Vacantes mayores y menores	112 733		112 733
Medias anatas eclesiásticas	50 540		50 540
Diezmós eclesiásticos	30 320		30 320
Contribuciones de la administración	94 476	2 861	91 615
Media anata	39 516	1 678	37 838
Oficios vendibles y renunciables	27 376	270	27 106
Del 4% del sueldo de empleados	25 632		25 632
Oficios de cancillería	1 952	913	1 039
Otros ingresos	233 778	8 939	224 839
Rentas menores sin egreso de administración	76 151		76 151
Aprovechamiento	57 967		57 967
Tintes y vainillas	45 740		45 740
Alcances de cuentas	29 568	4 579	24 989
Panadería y bayuca en Veracruz	16 349	4 360	11 989
Fortificación	8 003		8 003
Ingresos extraordinarios	652 625	300	652 325
Donativo para la guerra	646 459	300	646 159
Subsidio eclesiástico	4 686		4 686
Donativo	1 480		1 480
Total	20 456 184	5 131 435	15 324 749

* En las estimaciones de gastos del tabaco están incluidos el pago de cosecheros, los salarios de los operarios de la fábrica y otros costos de producción.

FUENTE: véase cuadro 1.

y por ello la lógica imperial fue mucho más allá de la más restringida lógica "nacional" de la administración fiscal y financiera.

En este sentido, las recientes y detalladas investigaciones sobre las finanzas del Imperio español, sugieren que es necesaria una pro-

funda revisión del esquema relativamente simple de *colonia-metrópoli* que solemos utilizar para explicar la dinámica fiscal de los imperios (y me refiero tanto a los imperios antiguos como modernos). En el caso de la *monarquía universal del antiguo régimen español* se debe prestar más atención al complejo funcionamiento de su sistema en tres ámbitos de administración de las finanzas imperiales.

Dicho sistema funcionaba con base en varios principios básicos que determinaban la lógica de gastos de las múltiples tesorerías del imperio y del virreinato. De entrada, el principio básico y secular (aplicado desde el siglo XVI) era que la mayor parte posible de gastos debería cubrirse *in situ* con ingresos tributarios locales, recolectados en el ámbito regional y acumulados en una *caja real* local.²¹

Sin embargo, cuando una tesorería local producía un superávit fiscal, éste normalmente se transferiría a otras cajas regionales o a la caja matriz en México. Pero estos envíos no estaban necesariamente limitados al virreinato; también se embarcaban fondos al exterior, a diferentes puntos del imperio, como veremos posteriormente.

En el caso de la Nueva España, podemos observar un primer ámbito de esta estructura fiscal *trilateral* en las transferencias realizadas en el interior del virreinato entre las 24 tesorerías que existían.²² Por ejemplo, ciertas cajas regionales como las de Veracruz o Yucatán (que habitualmente acumulaban superávit fiscales) eran responsables del pago de una parte sustancial de los gastos militares de cajas regionales que tenían ingresos tributarios escasos, como podía ser el caso de la guarnición militar en Campeche, estratégicamente localizada en el Golfo de México. De forma similar, los *presidios* militares del norte de México —que tenían ingresos limitados— dependían fuertemente de las remesas de fondos recaudados en las cajas regionales más próximas de Guadalajara y Bolaños, las cuales acumulaban superávit regulares de impuestos sobre la producción local de plata, así como del comercio.

Un segundo ámbito de gastos lo constituían las transferencias de fondos fiscales de una colonia a otra colonia, conocidos como *situados*. Los de la Nueva España eran dirigidos principalmente hacia

²¹ J. P. Merino Navarro, *op. cit.*, pp. 11-28, ofrece un esquema preliminar de este principio de operación en la administración del tesoro español.

²² L. A. Jáuregui, *op. cit.*, proporciona información precisa y gráfica sobre la organización de las tesorerías novohispanas.

el Gran Caribe, incluyendo Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Florida, Luisiana y Trinidad. Constituían una amplia red de *transferencias intraimperiales* cuya importancia cualitativa sugiere que los historiadores deberían replantear algunos aspectos fundamentales de la manera en que las finanzas imperiales operaban en Hispanoamérica.²³ Además, debe notarse que el virreinato de la Nueva España también proporcionaba subsidios fiscales regulares para las Filipinas y sumas ocasionales para Guatemala y América Central, especialmente en tiempos de emergencia.

Finalmente, en un tercer ámbito, el México borbónico también probó ser una fuente de recursos fiscales para la metrópoli.²⁴ Durante la mayor parte del siglo XVIII las remesas fiscales transferidas desde México a España eran inferiores a los *situados* enviados a las colonias españolas en el Caribe, pero en la década de 1790 esta situación se invirtió: el dinero enviado a la madre patria alcanzó la enorme suma de casi 50 000 000 de pesos, lo que significaba un promedio anual de casi 5 000 000 de pesos.

Las diversas y voluminosas remesas fiscales ayudan a explicar por qué los observadores contemporáneos, como Adam Smith, estaban impresionados con la capacidad de México y de las colonias sudamericanas para ayudar a sostener al imperio español. El contraste con las colonias angloamericanas era claro: las autoridades británicas fracasaron en su empeño por extraer sumas mucho menores de sus súbditos de ultramar en las trece colonias en la década de 1760. Además, la respuesta de los colonos angloamericanos fue enteramente diferente, a tal grado que frecuentemente se señala que la rebelión fiscal fue causa importante de la guerra de independencia que comenzó en 1776.²⁵

²³ Marichal, Carlos y Matilde Souto, "Silver and Situados: New Spain and the Financing of the Spanish Empire in the Caribbean in the Eighteenth Century", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 74, núm. 4, pp. 587-613. En la última mitad del siglo XVIII, Nueva España cubría alrededor de 75% de los costos administrativos y militares del gobierno de Cuba y una porción menor de las otras colonias caribeñas mencionadas. Véase C. Marichal, *op. cit.*, cap. 1, para información más detallada.

²⁴ C. Marichal, *op. cit.* (1999). Las remesas fiscales de las Américas en la segunda mitad del siglo XVIII proporcionaron en promedio aproximadamente 20% de los ingresos ordinarios de la tesorería general en España. Véase *idem* para estimaciones.

²⁵ Thomas, Robert Paul, "A Quantitative Approach to the Study of the Effects of British Imperial Policy upon Colonial Welfare", en *Journal of Economic History*,

El análisis desagregado de los gastos del gobierno de la Nueva España permite precisar los requerimientos del gobierno novohispano. Puede lograrse a partir de la revisión de las cuentas consolidadas de 1795-1799 (véanse cuadros 3 y 4).²⁶ Un agrupamiento general de las categorías individuales indica que aproximadamente 5.7 000 000 de pesos (25% del gasto neto que totalizó 22 000 000 de pesos por año) fueron destinados a una variedad de gastos administrativos. Éstos incluían alrededor de 1.1 000 000 de pesos en salarios de los empleados y contadores fiscales; 6 000 000 de pesos para los funcionarios de más alto rango de la administración virreinal; casi un millón de pesos en salarios para los trabajadores y empleados del monopolio del tabaco, y casi 3 000 000 de pesos en pagos de materias primas y papel para la fábrica de tabaco.²⁷

Una segunda categoría de gastos estaba orientada básicamente a cubrir los compromisos militares, y alcanzaba aproximadamente 5 000 000 de pesos por año. Éstos incluían los salarios de soldados y oficiales del ejército virreinal (alrededor de 3.4 000 000 de pesos), diversas provisiones y equipos militares (1 000 000 de pesos), pensiones y otras categorías menores.

Los gastos civiles y militares mencionados servían para el mantenimiento del gobierno colonial en la Nueva España y totalizaban aproximadamente 11 000 000 de pesos anuales. No obstante, existía un superávit fiscal considerable que no se gastaba en el interior del virreinato, sino que era remitido al exterior. Estas transferencias se aproximaron a 9 000 000 de pesos anuales en la década de 1790, y constituyeron un tremendo subsidio fiscal para el resto del imperio.

vol. 25, núm. 4, 1965, pp. 615-638, proporciona estimaciones de la carga tributaria en las colonias angloamericanas.

²⁶ Los gastos de recaudación o producción incluidos en el cuadro 1 no lo están en los registros de los cuadros 3 y 4.

²⁷ S. Deans-Smith, *op. cit.*, cap. 3, proporciona cálculos detallados de los costos del papel para el monopolio mexicano; los precios de éste aumentaron rápidamente en la década de 1790 como resultado del conflicto internacional.

CUADRO 3

Virreinato de la Nueva España (México)
Gastos según los ingresos, 1795-1799
(promedio anual, en pesos plata)

<i>Carga según ingresos</i>	<i>Sueldos de guerra</i>	<i>Gastos de guerra</i>	<i>Sueldos varios</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Cargas del reino</i>	<i>Cargas ultramarinas*</i>
<i>Cargas pagadas por algunos ramos</i>						
Vacantes de encomiendas		3 921				160
Derechos de plata pasta				1 062	17 883	1 920
De amonedación	5 593			95 005	3 741	
De tributos				23 437	7 099	11 000
De alcabalas		177 034		4 506	967	56 803
De pólvora				12 000	740	351
De lotería						
De oficios vendibles y renunciabiles				3 049		4 434
De fortificaciones		29 825	2 912			225 990
De donativo para la guerra						
De avería	393 102		675	1 000		
De armada		325 026				
De hospitalidades			9 161		79 901	
De tabaco				40	39 543	3 116 338
De vacantes mayores y menores			1 026	31 024	15 851	37 912
De diezmos eclesiásticos				2 411	3 349	

CUADRO 3

(conclusión)

<i>Carga según ingresos</i>	<i>Sueldos de guerra</i>	<i>Gastos de guerra</i>	<i>Sueldos varios</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Cargas del reino</i>	<i>Cargas ultramarinas*</i>
De media anata y mesadas eclesiásticas						1 780
De azogues de Castilla				3 851		213 333
De 4% sobre sueldos						8 674
De naipes					567	147 112
De azogues de Alemania						100 000
De pulques					274	6 189
Subtotales	398 695	531 885	13 774	181 306	169 915	3 931 996
<i>Cargas pagadas por la masa común</i>						
Por sueldos de justicia			180 812			
Por sueldos de tropa arreglada	1 220 752					
Por sueldos de tropa suelta	107 025					
Por sueldos de milicias	622 564					
Por sueldos de presidios	1 022 082					
Por sínodos de misiones			39 661			
Por sueldos varios			23 494			
Por pensionistas				33 197		
Por forzados	46 475	157				
Por el arancel de San Blas		59 108				

Por previsión de almacenes	144 533				
Por sueldos y gastos de administración		596 260			
Por cargas generales	263 327				
Por réditos de juros		68 600			
Por réditos del fondo vitalicio		40 042			
Por réditos de temporalidades		800			
Por utilidades del Banco Nacional		53 824			
Por granos y cinco al millar de plata		3 171			
Por lo remitido a Filipinas		4 824			734 390
Por lo remitido a La Habana					2 573 089
Por lo remitido a Trinidad					82 773
Por lo remitido a Puerto Rico					380 895
Por lo remitido a Santo Domingo					690 675
Por lo remitido a la Florida					131 531
Por lo remitido a la Luisiana					545 615
Por lo remitido a Filadelfia					20 000
Por lo remitido a España					2 427 425
Subtotales	3 018 898	467 125	840 227	33 197	171 261
					7 586 393

* Remisiones fiscales enviadas al Caribe (situados) y a España.

FUENTE: véase cuadro 1.

Véanse totales en cuadro 4.

CUADRO 4

Gastos de la Real Hacienda del Virreinato de la Nueva España, 1795-1799
(promedio anual, en pesos plata)

<i>Carga según ingresos</i>	<i>Sueldos de guerra</i>		<i>Gastos de guerra</i>		<i>Sueldos varios</i>		<i>Pensiones</i>		<i>Cargas del reino</i>		<i>Cargas ultramarinas*</i>	
	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)
Cargas pagadas por algunos ramos	398 695	11.67	531 885	53.24	13 774	1.61	181 306	84.52	169 915	49.80	3 931 996	34.14
Cargas pagadas por la masa común	3 018 898	88.33	467 125	46.76	840 227	98.39	33 197	15.48	171 261	50.20	7 586 393	65.86
Totales	3 417 593	100.00	999 010	100.00	854 001	100.00	214 503	100.00	341 176	100.00	11 518 389	100.00

FUENTE: véase cuadro 3.

LA ACUMULACIÓN DE DEUDA PÚBLICA A FINES DEL PERIODO COLONIAL

Durante gran parte del siglo XVIII el gobierno colonial de la Nueva España no tuvo que recurrir al endeudamiento por una sencilla razón: no sufrió déficit. Por el contrario, como hemos señalado, la administración del México borbónico tendía a disfrutar de considerables superávits fiscales. Pero a fines de la centuria, las demandas externas se incrementaron con tal rapidez que, de acuerdo con las cuentas consolidadas del tesoro, los egresos fueron sobrepasando a los ingresos ordinarios.²⁸

¿Qué factores provocaron estos nuevos y sorprendentes déficit en las cuentas del gobierno virreinal? Evidentemente, el desequilibrio en las cuentas no fue causado por una incapacidad para generar suficientes ingresos tributarios para pagar los costos internos, ya que éstos eran cubiertos en forma bastante satisfactoria. El problema radicaba más bien en los *costos externos* que debía cubrir el virreinato.²⁹ En otras palabras, lo que ocurría era que en realidad la metrópoli y otras partes del imperio estaban *transfiriendo sus déficit a la Nueva España* que, a su vez, se vio obligada a pagar estas demandas extraordinarias con sus propios recursos.

A mediados de la década de 1790, las fuentes impositivas en la Nueva España fueron inadecuadas para cubrir esos compromisos. Como resultado, los virreyes Revillagigedo (1791-1794), Branciforte (1796-1797), Azanza (1798-1802) e Iturrigaray (1803-1808) adoptaron una política financiera que incluía préstamos forzosos y voluntarios aplicados en el conjunto de la Nueva España, los cuales provocaron la acumulación de una importante deuda colonial.

Algunos de los fondos extraordinarios obtenidos entre la población mexicana no fueron voluntarios y no figuran como deuda. Entre éstos, los más importantes eran los *donativos*, que obligaban a

²⁸ Marichal, Carlos, "Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth Century Mexico", en Haber, Stephen (ed.), *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Stanford University Press, 1997, pp. 118-145. En la década de 1790, estos déficit nominales alcanzaron niveles de dos millones de pesos anuales. Véase detalles en *idem*.

²⁹ J. Barbier y H. Klein, *op. cit.* Los principales gastos externos eran los de los situados y los gastos militares de las fuerzas militares metropolitanas. Para un análisis del aumento del gasto militar en España véase *idem*.

cada residente del virreinato a pagar una contribución. Las tasas se fijaban de acuerdo con distinciones raciales o étnicas. Cada cabeza de familia español o mexicano blanco debía pagar dos pesos, mientras que los indios y las castas pagaban un peso o cantidades menores, dependiendo de sus ingresos, aunque también influía el celo de los respectivos funcionarios encargados de recoger el donativo. Esto era claramente una forma arcaica de recaudar fondos en tiempos de necesidad, que fue aplicada en las Américas por el gobierno español desde principios del siglo XVII.³⁰ Los *donativos* usualmente se exigían durante las guerras, y frecuentemente en tiempos de crisis agrarias y epidemias. Sin embargo, su aplicación se intensificó a fines del siglo XVIII como resultado de las diversas guerras internacionales en las que la corona española se involucró.³¹

A pesar del recurso utilizado frecuentemente de los donativos, la mayor parte de los ingresos extraordinarios reunidos desde 1780 tendió a darse en la forma de préstamos voluntarios que tenían tasas de interés relativamente atractivas e incluían la hipoteca de ramos fiscales como el tabaco. Los intereses sobre estos préstamos se cubrían regularmente, haciéndolos instrumentos de inversión muy deseables, en particular para los miembros más ricos de la colonia. La mayor parte de los fondos se recaudó a través de dos poderosas corporaciones, el Consulado de Comercio de México y el Tribunal de Minería.³² Algunas de las sumas individuales colocadas en estos préstamos por empresarios y rentistas eran considerables. El caso más destacado fue el del rico comerciante Antonio Bassoco, quien colocó más de 1 000 000 de pesos plata en empréstitos para la Corona a lo largo de un periodo de quince años; quizá deba agregarse que es dudoso que cualquier comerciante *individual* en la Europa de ese mismo periodo hubiera tenido el capital líquido para invertir una suma similar en títulos públicos. Pero el caso de Bassoco puede

³⁰ Artola, Miguel, *La hacienda del antiguo régimen*, Madrid, Alianza, 1982, sugiere que los *donativos* fueron introducidos primero en España, bajo Felipe II, en el siglo XVI, pero parece que tuvieron un origen más antiguo.

³¹ C. Marichal, *La bancarrota del Virreinato...*, *op. cit.*, proporciona los detalles.

³² G. del Valle Pavón, *op. cit.* En esta obra la autora realiza un detallado estudio financiero sobre el Consulado. Sobre el Tribunal de Minería, véase el estudio clásico de Howe, Walter, *The Mining Guild of New Spain and its Tribunal General, 1770-1821*, Cambridge, Harvard University Press, 1949.

considerarse algo excepcional, ya que las suscripciones variaban de pequeñas contribuciones de 5 000 pesos, a un máximo de 200 000 pesos en los aproximadamente diez préstamos emitidos entre 1793 y 1810.³³

La Iglesia también contribuyó a la mayoría de las operaciones crediticias estatales, con aportaciones de conventos y monasterios, obispos y consejeros catedralicios e incluso del Real Fisco de la Inquisición, colocando fondos a 5% de interés en los empréstitos estatales. Para 1804, sin embargo, la demanda de fondos del gobierno de Madrid alcanzó su apogeo. El ministro de Hacienda, Cayetano Soler, autorizó una radical medida financiera en las colonias americanas conocida como Consolidación de Vales Reales, por la cual el gobierno ordenaba que una gran parte del dinero de la Iglesia que había sido prestado en la forma de créditos hipotecarios a un vasto número de propietarios urbanos y rurales, debería transferirse a las cajas reales de cada región.³⁴ A cambio, la Iglesia recibiría certificados de deuda que pagarían un interés de 3% anual, aunque estos beneficios aparentes no fueron suficientes para encubrir el carácter francamente expropiatorio del decreto. De hecho, las manifestaciones públicas contra esta política fueron tantas y tan enconadas, que numerosos historiadores han sostenido que deben considerarse un antecedente importante del estallido de las insurrecciones en México en 1810.³⁵

³³ C. Marichal, *La bancarrota del Virreinato...*, *op. cit.* Véase esta obra para más detalles.

³⁴ *Idem.* Las sumas recibidas de la Iglesia fueron enviadas a la ciudad de México, y de ahí al puerto de Veracruz donde serían remitidas a Europa. En realidad, esos dineros (cerca de 10 000 000 de pesos plata) fueron enviados (entre 1806 y 1808) vía Amsterdam al tesoro napoleónico para el subsidio que el rey Carlos IV se había obligado a pagar al emperador francés desde 1803. Para detalles revéase *idem*, cap. 3.

³⁵ La política fue conocida como Consolidación de Vales Reales, y se llevó a cabo en las Américas entre 1804 y 1808. Para detalles sobre los ingresos obtenidos a través de las colonias americanas véase Liehr, Reinhart, "Statsverschuldung und Privatkredit: die Consolidación de Vales Reales in Hispanoamerika", en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, N. F. Jg., vol. 6, núm. 2, 1980, pp. 150-1833. Acerca de la implantación de esta medida en la Nueva España, véase Sugawara, Masae, *La deuda pública de España y la economía novohispana*, México, colección científica INAH, núm. 28, 1976, y C. Marichal, *La bancarrota del Virreinato...*, *op. cit.* Asimismo, véase

Para principios de 1810, el endeudamiento del gobierno colonial en México había alcanzado cerca de 30 000 000 de pesos y había comenzado a pesar fuertemente sobre la tesorería virreinal. Las deudas más grandes se debían a la Iglesia (por un total de casi 15 000 000 de pesos) y a individuos particulares (aproximadamente 12 000 000 de pesos), a las que se agregaban las debidas a una variedad de instituciones.³⁶ Pero una vez más, debe enfatizarse en que estas deudas coloniales no fueron contratadas para pagar gastos locales, sino más bien para cubrir los déficit y gastos financieros metropolitanos.

El dinero recaudado por medio de préstamos y donativos en México entre 1790 y 1810 fue embarcado a Europa, y sirvió para pagar una variedad de obligaciones internacionales: gastos navales y militares en la propia España, y el servicio sobre deudas internas, que incluía los famosos *vales reales*. Pero, además, también la plata mexicana se usó para pagar el servicio sobre la *deuda externa* de la Corona española, incluyendo los empréstitos holandeses negociados a través de la casa bancaria de Hope Compañía.³⁷

Las deudas coloniales que sirvieron para cubrir compromisos financieros del gobierno metropolitano nos ilustran sobre la autonomía relativa de la administración colonial de la Nueva España. Pensamos que a pesar de que en los últimos veinte años un número considerable de ensayos históricos ha usado el término *Estado colonial* para describir la administración real de la Nueva España, no existe una justificación adecuada para ello.³⁸ Si se utiliza indiscrimina-

la visión clásica de Lucas Alamán, antecedente fundamental de todos los trabajos modernos. Alamán, Lucas, *Historia de México*, 5 vols., México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 1985.

³⁶ Las deudas de individuos particulares eran administradas casi todas por las corporaciones del Consulado de Comercio y el Tribunal de Minería que operaban como intermediarios financieros. Véase detalles en G. del Valle Pavón, *op. cit.*, y C. Marichal, *La bancarrota del Virreinato...*, *op. cit.*

³⁷ Para detalles sobre estas complejas transacciones financieras internacionales y el fuerte involucramiento de los banqueros holandeses véase el extraordinario trabajo de Buist, Marten G., *At Spes Non Fracta: Hope and Company, 1770-1815: Merchant Bankers and Diplomats at Work*, La Haya, Martinus Nijhoff, 1974.

³⁸ Una penetrante crítica del concepto de "Estado colonial" se encuentra en Malamud, Carlos, "Acerca del concepto de 'Estado colonial' en la América Hispana", en *Revista de Occidente*, núm. 116, 1991, pp. 116-127.

damente, el concepto desencadena un gran número de problemas históricos y teóricos, pues sugiere un grado de autonomía fiscal o financiera que no existió. En efecto, el virreinato era una parte muy importante del Imperio español que en ocasiones ejerció el papel de una “submetrópoli fiscal”, debido al alto volumen de remesas a las tesorerías de otras colonias hispanoamericanas y a la propia metrópoli.³⁹ El virreinato novohispano fue una pieza clave del antiguo, pero aún extensivo, *Estado imperial* español, cuyo análisis requiere el examen de la compleja integración —y posterior desintegración— de sus diferentes y distantes partes.

EL IMPACTO FISCAL DE LAS GUERRAS REVOLUCIONARIAS, 1810-1820

El estallido de los movimientos revolucionarios en varias regiones del México central en 1810 llevó rápidamente a una profunda crisis fiscal en el virreinato. Durante la década de 1810-1820, que estuvo marcada por una persistente guerra civil que enfrentó a la administración virreinal y su ejército con un mosaico cambiante de fuerzas rebeldes, la situación fiscal empeoró en forma progresiva.

Tres factores causaron el debilitamiento y desintegración gradual del complejo sistema de la real hacienda colonial. El primero fue el extraordinario aumento en los gastos militares internos. El segundo, la dificultad para reunir nuevos préstamos, circunstancia agravada por el cúmulo de viejas deudas coloniales sobre las cuales comenzó a suspenderse el servicio de la deuda. 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, asiento del gobierno virreinal.

Por lo tanto, la tradicional centralización fue dando lugar a un proceso de gradual federalización del territorio de la Nueva España. La administración fiscal colonial que había operado como un sistema bien integrado de 24 tesorerías regionales comenzó a

³⁹ La fuente fundamental para las remesas de la Real Hacienda a España durante los años de 1808-1811 es Canga Argüelles, José Antonio, *Diccionario de Hacienda*, 2 vols., Madrid, 1822-1834. (Reedición facsimilar por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.)

fracturarse.⁴⁰ No es sorprendente, por otra parte, que se suspendieran las remesas de recursos fiscales a España y a las colonias españolas en el Caribe, y que, por lo tanto, se suprimieran los nexos principales entre el virreinato y la maquinaria fiscal y financiera imperial. Al mismo tiempo, las cuentas de la administración fiscal se hicieron cada vez más caóticas, problema serio para el historiador, ya que hace difícil el seguimiento de las tendencias tributarias con precisión.

La guerra tuvo un impacto poderoso no sólo sobre el sistema fiscal de México sino también sobre el monetario. Los comandantes militares locales encontraron indispensable acaparar recursos para financiar los ejércitos regionales y defender sus posiciones contra los insurgentes. Además, con objeto de controlar y obtener mayores ingresos del cada vez más deprimido sector minero, los jefes regionales, militares y civiles decidieron establecer casas de moneda locales. Como resultado, el viejo monopolio de la Casa de Moneda de la ciudad de México se fragmentó y la amonedación de la plata se descentralizó.

Al tiempo que la economía se deterioraba, se desintegraban progresivamente los mercados de crédito locales. En un país con una distribución del ingreso tan desigual como era el México borbónico, la falta de confianza del pequeño círculo de actores más ricos en la futura estabilidad del Estado y de la economía tuvo enormes y graves consecuencias. La fuga de capitales aumentó con una velocidad considerable, aunque no hay estimaciones confiables sobre cuál fue su volumen.⁴¹

Finalmente, en 1820, al recibir noticias de la caída de la monarquía absoluta en España, la élite militar y política mexicana resolvió que era hora de concluir la guerra civil y declarar la independencia de la madre patria. El general realista más destacado, Agustín de Iturbide, asumió el poder como jefe de Estado y procedió a iniciar una serie de reformas que buscaban conservar el *statu quo* social

⁴⁰ Véase el penetrante análisis de TePaske, John, "The Financial Disintegration of the Royal Government of Mexico during the Epoch of Independence", en J. Rodríguez (ed.), *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Los Ángeles, University of California Press, 1989, pp. 63-84.

⁴¹ L. A. Jáuregui, *op. cit.*, y G. del Valle Pavón, *op. cit.*, analizan en detalle el endeudamiento del gobierno virreinal durante las guerras.

y permitirle a él ocupar el trono durante la corta vida del gobierno imperial mexicano (1821-1823).⁴²

INDEPENDENCIA Y REFORMAS FISCALES EN MÉXICO EN LA DÉCADA DE 1820

Mientras la independencia forjó transformaciones dramáticas en la sociedad y política mexicanas, muchos aspectos del aparato administrativo colonial se subsumieron en el nuevo Estado nacional que emergió en la década de 1820. Gran parte de la estructura burocrática y militar central permaneció, pero con cambios significativos.⁴³ Al mismo tiempo, un gran número de burócratas fiscales coloniales continuó ejerciendo sus funciones después de 1820.⁴⁴ No obstante, el gobierno de Iturbide tuvo poca fortuna en la recaudación —ya desquiciada por las guerras— y recurrió a una serie de préstamos forzosos que consistieron en la expropiación de las conductas a Veracruz y Acapulco —que sumaron casi 2 000 000 de pesos plata— de los grandes comerciantes mexicanos. Estas medidas provocaron críticas fortísimas y la quiebra del efímero imperio iturbidista que pronto dio paso a la república federal en 1824.⁴⁵

A pesar de esta temprana crisis fiscal una parte de la estructura tributaria se conservó, aunque con varios ajustes importantes debido a las nuevas divisiones político-administrativas derivadas de la creación de una república federal.⁴⁶ Asimismo, una parte del legado

⁴² Para detalles véase Tenenbaum, Barbara, "Taxation and Tyranny; Public Finance during the Iturbide Regime, 1821-1823", en J. Rodríguez (ed.), *op. cit.*, pp. 201-213, y Anna, Timothy, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

⁴³ Véase L. A. Jáuregui, *op. cit.*, cap. 6, y Arnold, Linda, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, Consejo para la Cultura y las Artes, 1991.

⁴⁴ Véase cuadros sobre el personal en Arnold, *Burocracia...*, *op. cit.*

⁴⁵ Dos iluminadores ensayos sobre las finanzas entre 1821 y 1824 son los de Ludlow, Leonor, "Élites y finanzas públicas durante la gestión del Estado independiente, 1821-1823", en L. A. Jáuregui y J. A. Serrano (ed.), *op. cit.*, y Rodríguez Venegas, Carlos, "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823", en *idem*. Asimismo, véase B. Tenenbaum, "Taxation and Tyranny...", *op. cit.*

⁴⁶ Véanse las obras citadas de M. Carmagnani en la nota 4. Para un estudio de caso del Estado de México véase Marichal, Carlos, Manuel Miño y Paolo Riguzzi,

financiero colonial —como las deudas del gobierno virreinal— fue retenida en los libros mayores de las cuentas financieras del nuevo Estado y en la agenda del debate político, aunque nunca fue resuelto satisfactoriamente.

El hecho de que elementos de la administración colonial fueran incorporados en el nuevo gobierno independiente, sin embargo, no debe hacernos menospreciar los contrastes fundamentales en la soberanía, la organización política y la reforma administrativa del sistema hacendario posindependiente. El nuevo marco institucional de la reestructuración fiscal y financiera fue ratificada por la Constitución federalista de 1824, y estableció una nueva jurisdicción política similar a la de la vecina república de Estados Unidos, por lo que el gobierno federal de México coexistía con los gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

La estructura fiscal federalista probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo.⁴⁷ Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la imposición del modelo federalista estadounidense 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 fondos entre las tesorerías regionales. El nuevo sistema hacendario, en cambio, demostró ser ineficiente, con tendencia a intensificar la rivalidad entre los burócratas fiscales estatales y federales por la apropiación de las rentas públicas.⁴⁸ Una segunda causa de conflictos surgió por el debilitamiento de la vieja burocracia colonial que, a pesar de sus fallas, había logrado ser efectiva en la recolección de impuestos y al mantener cuentas bastante exactas de una serie amplia y diversa de fuentes de ingreso. El debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales

Historia de la Hacienda Pública del Estado de México, Toluca, Gobierno del Estado/El Colegio Mexiquense, 1994, vol. 1.

⁴⁷ L. A. Jáuregui y J. A. Serrano (ed.), *op. cit.*, constituye una excelente compilación reciente sobre la estructura federalista del sistema fiscal mexicano, que incluye estudios de caso de varios estados y panoramas generales por una docena de especialistas en la materia.

⁴⁸ Véase L. Arnold, *op. cit.*, y B. Tenenbaum, *The Politics of Penury...*, *op. cit.*, para un análisis de las luchas burocráticas.

hizo que a partir de la independencia la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica, con el consiguiente deterioro en los métodos contables. En ese momento nadie en el gobierno ni en el ejército tenía una idea precisa de cuánto dinero estaría disponible ni cómo se gastaría.

En tercer lugar, la prolongada recesión económica afectó el ingreso gubernamental y socavó el modelo federalista. La soberanía política y fiscal fue amenazada constantemente, lo que contribuyó a la inestabilidad y al debilitamiento de la nueva república.⁴⁹ Las causas de la larga depresión de la economía mexicana, que se extendió desde fines de la década de 1820 hasta al menos 1850, son materia de un intenso debate histórico contemporáneo, protagonizado por las provocativas hipótesis de los historiadores económicos Enrique Cárdenas y John Coatsworth.⁵⁰ Al margen de este debate, parece cierto que las marcadas fluctuaciones en el ingreso fiscal del gobierno federal fueron determinantes esenciales de la inestabilidad e incertidumbre de la economía pública.

Una revisión de las categorías mayores del ingreso fiscal quizá pueda echar cierta luz sobre algunos de los problemas confrontados por el gobierno mexicano en estas primeras décadas. Para comenzar debe notarse que, en parte como resultado de las guerras y en parte como consecuencia de las reformas que se llevaron a cabo a principios de la década de 1820, la estructura tributaria colonial fue radicalmente transformada. Hay que subrayar en primer término que se abolieron dos fuentes fundamentales del ingreso colonial: el tributo y el diezmo minero. Esto implicó una reducción nominal del ingreso potencial del Estado por casi 30%, en términos de los niveles corrientes de ingreso del gobierno virreinal a fines del periodo colonial.

En el caso del impuesto tributario, que recaía sobre las comunidades indígenas, la recaudación se suspendió durante buena parte

⁴⁹ Las obras citadas de M. Carmagnani son estudios fundamentales sobre la relación entre la soberanía política y fiscal a principios del México republicano. Véase *supra* nota 4.

⁵⁰ Cárdenas, Enrique, "Algunas cuestiones sobre la depresión mexicana del siglo XIX", en *Hista, Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social*, núm. 3, 1984, pp. 3-22, y Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso*, México, Alianza Mexicana, 1990.

del periodo de las guerras (1810-1820), y pareció políticamente contraproducente intentar imponer esta exacción arcaica. Después de 1820 era contradictorio restablecer el tributo, si se tiene en cuenta el esfuerzo de la élite por forjar un nuevo marco institucional liberal y homogéneo para todos los ciudadanos de la naciente república.⁵¹

Durante las guerras, los impuestos sobre la producción minera habían caído estrepitosamente y la recuperación fue lenta. A principios de la década de 1820, el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, Lucas Alamán, promovió una política de reducción de impuestos para atraer a inversionistas británicos al país con el aliciente de que obtendrían ganancias de las famosas minas de plata mexicanas. En efecto, en 1824-1825 se establecieron siete compañías mineras anglomexicanas, de las que se esperaba que restablecerían la producción de plata introduciendo nuevo equipo importado de Gran Bretaña. Por ello el retener los viejos gravámenes mineros resultó impensable ya que la élite política no deseaba ahuyentar a los inversionistas extranjeros.

Otros impuestos coloniales no fueron abolidos, sino que se transfirieron a los gobiernos estatales con base en el pacto político entre las élites regionales que participaron en la ratificación de la Constitución de 1824. Los más importantes eran los impuestos sobre el comercio interno (*alcabalas y pulques*), que se convirtieron en una de las fuentes fiscales más importantes de los gobiernos estatales durante casi media centuria. Otras fuentes de ingreso para las entidades provinciales incluyeron la amonedación (en aquellas regiones donde había casas de moneda), viejos impuestos eclesiásticos y varios ramos menores.

A pesar de estas reformas fiscales, desde 1824 el gobierno federal no contó con suficientes recursos para cubrir sus cuantiosos gastos, especialmente los militares. Afortunadamente, había retenido los impuestos sobre el comercio exterior, que proporcionaron un

⁵¹ No obstante, tras un corto periodo, en el ámbito estatal fue posible reintroducir un impuesto tributario —ciertamente reducido— bajo nuevos nombres, como ocurrió en el caso de los gobiernos estatales de Yucatán, Oaxaca y Chiapas. También se reimplantó una versión modificada en el Estado de México, aunque allí los oficiales estatales y municipales rivalizaron por su control. Para detalles véase C. Marichal, M. Miño y P. Riguzzi, *op. cit.*, vol. 1, pp. 122-123.

promedio de más de 6 000 000 de pesos anuales al tesoro central. Como puede notarse en el cuadro 5, esto representaba casi 50% del ingreso federal total a fines de la década de 1820, una proporción que se mantuvo bastante estable a lo largo del siglo XIX. Pero la dependencia del tesoro central respecto del comercio exterior fue extrema, y las abruptas fluctuaciones de dicho comercio tendieron a generar crisis fiscales y económicas prolongadas.

Otros ingresos del gobierno federal derivaban de las alcabalas y pulques, recaudados específicamente en la capital federal —la mayor ciudad del país, con una población de cerca de 150 000 habitantes. En un principio, estas alcabalas de la ciudad de México se las apropió el gobierno del Estado de México, pero después de 1826 el gobierno federal retuvo el control sobre las mismas. El monopolio estatal del tabaco también proporcionó ciertas rentas al tesoro central —con promedio de casi un millón de pesos a fines de la década de 1820—, pero el estanco se debilitó en la medida en que los gobiernos estatales se apropiaron de partes de la enorme, pero cada vez más fragmentada empresa. Otros estancos tradicionales como la pólvora, la sal y la lotería también generaban recursos, pero en menor grado que durante la época colonial (véase cuadro 5).

Finalmente, el gobierno federal dependió de una serie de subsidios de los gobiernos estatales —las transferencias fiscales conocidas como “contingentes”— al establecerse un sistema de cuotas por medio del cual los estados más poblados y ricos debían proporcionar las sumas más grandes.⁵² Inicialmente, las autoridades federales tuvieron cierto éxito en obtener esas sumas, como indican las cuentas hacendarias que registraron un promedio de más de 1 000 000 de pesos transferidos anualmente al tesoro federal de los tesoros estatales a fines de la década de 1820 (véase cuadro 4). Pero desde principios de la década de 1830, los pagos del contingente cayeron notablemente y el sistema comenzó a resquebrajarse. Esto condujo inevitablemente al fracaso del experimento federalista (1824-1835) que fue remplazado por un igualmente contradictorio y débil régimen centralista (1835-1845).

Durante la administración centralista —encabezada en varias épocas por el poco escrupuloso general Santa Anna— se intentó

⁵² Véase *ibid.*, vol. 1, pp. 49-53, para una breve discusión del sistema *contingente*.

CUADRO 5
Ingresos del Gobierno Federal, 1826-1831
(en pesos plata)

	Año fiscal						Promedio anual	
	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	1830-1831	1826-1831	%	
Fuentes de ingreso								
Impuestos al comercio exterior	7 828 208	5 692 026	6 497 288	4 815 418	8 287 082	6 624 004	48.62	
Aduanas marítimas				684 265	2 046 059	546 065	4.01	
Anticipación por derechos marítimos	646 195	377 210	18 431	3 714	1 889	209 488	1.54	
Aduanas de frontera		5 315	1 098	118	30 531	7 412	0.05	
Derecho de almacenaje					3 589	718	0.01	
Impuestos al comercio interno								
Aduanas de los territorios y D. F.	645 476	792 092	768 294	787 870	1 474 567	893 660	6.56	
Pulques	160 087	166 267	143 330	136 619		121 261	0.89	
Aduanas interiores	55 936	24 437	4 639	22 705	232 185	67 980	0.50	
Peajes	64 441	26 120	18 037	19 155	24 514	30 453	0.22	
Impuestos sobre la plata y minas								
Dos por ciento de platas	99 642	95 533	73 190	84 815		70 636	0.52	
Casa de Moneda de México	3 862			29 651	135 480	33 799	0.25	
Derecho de 2% de circulación de moneda								
Derechos de plata y oro	15 001	12 954	11 106	8 078	74 912	14 982	0.11	
					17 413	12 910	0.09	

Transferencias fiscales de los estados	979 145	1 381 412	1 435 970	1 398 432	1 356 563	1 310 304	9.62
Contingente de los estados							
Señalamiento extraordinario a los estados			185 109	562 441		149 510	1.10
Monopolios estatales							
Tabaco	914 947	1 212 462	1 013 159	841 374	934 663	983 321	7.22
Correos	143 977	146 160	114 201	85 256	230 683	144 055	1.06
Salinas	63 516	49 552	62 452	65 671	66 505	61 539	0.45
Pólvera	114 112		102 071	39 219		51 080	0.37
Lotería	45 511	49 483	32 196	41 258	41 260	41 942	0.31
Transferencias fiscales de la Iglesia							
Diezmos y anualidades eclesiásticas	307 958	90 724	32 306	55 590	111 358	99 587	0.73
Temporalidades	18 987	52 609	5 432	346 836		84 773	0.62
Bulas					5 692	1 138	0.01
Impuestos llamados menores							
Ramos menores o accidentales	112 781	150 229	250 474	193 146		141 326	1.04
Papel sellado	22 804	11 804	43 002	15 348	16 201	21 832	0.16
Comisos	19 386	1 086	34 074			10 909	0.08
Créditos activos						4 974	0.04
Contribución sobre fincas					24 869	4 681	0.03
Derecho impuesto para dietas de los diputados					23 405		
Derecho para cárceles y hospitales					22 543	4 509	0.03
Casa nacional de inválidos					19 289	3 858	0.03
					19 015	3 803	0.03

CUADRO 5

(conclusión)

<i>Fuentes de ingreso</i>	<i>Año fiscal</i>						<i>Promedio</i>	
	<i>1826-1827</i>	<i>1827-1828</i>	<i>1828-1829</i>	<i>1829-1830</i>	<i>1830-1831</i>	<i>1826-1831</i>	<i>%</i>	
Inválidos					18 310	3 662	0.03	
Derecho de patente					13 457	2 691	0.02	
Fincas y bienes nacionales					11 923	2 385	0.02	
Fortificación					10 694	2 139	0.02	
Reintegro de Colombia			8 500			1 700	0.01	
Bienes de españoles					5 880	1 176	0.01	
Desague					2 615	523	0.00	
Redención de cautivos					2 491	498	0.00	
Contribución sobre rentas					1 077	215	0.00	
Consulados extinguidos					681	136	0.00	
Pensión de carruajes					585	117	0.00	
Media anata					425	85	0.00	
Derecho de amortización					316	63	0.00	
Emolumentos de oficina					244	49	0.00	
Contribución directa					240	48	0.00	
Multas					114	23	0.00	
Ramos ajenos								
Depósitos de la hacienda nacional	23 977	161 827	238 616	284 618	1 172 169	376 241	2.76	
Descuento de sueldos				94 397	81 972	35 274	0.26	
Hospitalidades					106 771	21 354	0.16	

Montepío de ministros					48 512	9 702	0.07
Montepío militar					5 825	1 165	0.01
Bienes de comunidad					471	94	0.00
Montepío de cirujanos					27	5	0.00
Ingresos extraordinarios							
Préstamo de cuatro millones		248 120	1 045 455	832 350		425 185	3.12
Préstamos y suplementos	17 273	250 042	76 126	11 835	310 938	133 243	0.98
Préstamo extranjero de 16 millones	381 521	11 061	17 207			81 958	0.60
Préstamo forzoso				287 388		57 478	0.42
Donativo	9 930	12 433	3 981	42 470	14 097	16 582	0.12
Registros contables							
Existencia	1 415 746	527 030	427 907	275 229	304 326	590 048	4.33
Reintegros	30 586	46 336	56 649	111 333	36 950	56 371	0.41
Aprovechamientos	10 692	10 677	103 196	14 906	3 648	28 624	0.21
Premio de cambio	40 122	37 622			20 387	19 626	0.14
Alcances de cuentas					1 988	398	0.00
Gracias al sacar					64	13	0.00
Totales	14 191 819	11 642 623	12 814 996	12 200 005	17 277 464	13 625 381	100.00

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1827-1832.

sistemáticamente obligar a los gobiernos estatales a rendir cuentas completas de sus ingresos al tesoro central, y a transferir la mayor porción posible de cualquier superávit fiscal a la capital. El modelo para las reformas era básicamente napoleónico: los líderes del partido centralista habían simpatizado con las reformas llevadas a cabo por el emperador, que habían permitido el establecimiento en Francia de una administración más moderna y uniforme. Sin embargo, en México, en las décadas de 1830 y 1840, la uniformidad y la modernización eran dos objetivos por demás difíciles de alcanzar dada la conflictiva realidad económica, social y política. Los desacuerdos políticos internos, las repetidas intervenciones militares extranjeras, la acumulación de deudas, el incremento del contrabando y la extrema laxitud en la administración pública y militar fueron los elementos más característicos del periodo.⁵³

LOS GASTOS MILITARES, LOS DÉFICIT CRÓNICOS Y LA TRAMPA DE LA DEUDA:
LA SANGRÍA FISCAL DE LA TEMPRANA REPÚBLICA MEXICANA

La inestabilidad del modelo fiscal federal se agravó por los déficit crónicos que aparecieron desde mediados de la década de 1820 y permanecieron como un elemento virtualmente constante en las finanzas públicas hasta la década de 1880. La causa inicial de los déficit fueron los abultados gastos militares, ya que el ejército federal absorbió entre 50 y 80% del total del presupuesto del gobierno independiente (véase cuadro 6). Sin embargo, reducir estos gastos resultaba una tarea propia de Sísifo, pues si los ministros reducían los salarios de los oficiales o de los soldados, o intentaban reducir el tamaño del ejército, los generales cumplirían con la amenaza de llevar a cabo un golpe de Estado, el que seguramente desembocaría en la caída de la administración. Además, debilitar al ejército central era potencialmente peligroso para los regímenes federalistas, ya que varios de los gobiernos estatales demostraron ser capaces de

⁵³ Se puede encontrar una interesante visión de los trabajos de México en los relatos de los viajeros contemporáneos: varios son citados en B. Tenenbaum, *The Politics of Penury...*, *op. cit.*, la monografía histórica básica sobre las finanzas en ese periodo.

organizar fuerzas armadas locales de tamaño importante, mismas que podían amenazar a las autoridades asentadas en la ciudad de México.⁵⁴ Por su parte, el considerable peso político de generales como Santa Anna o Bustamante —quienes fueron presidentes de la república de manera repetida— hizo que fuera virtualmente impensable una reducción de las fuerzas armadas.

Pero los gruesos presupuestos del ejército no fueron la única causa de los crecientes déficit que alcanzaron un promedio de 2 000 000 a 3 000 000 de pesos a fines de la década de 1820. Un factor adicional fue la rápida expansión de las deudas internas y su cada vez más considerable servicio. A principios de la década de 1820, el gobierno mexicano había saldado sus primeros déficit con dos empréstitos extranjeros emitidos en Londres, pero en 1827 el tesoro suspendió los pagos sobre los bonos externos, lo que inauguró una temprana crisis de deuda. Subsecuentemente, las autoridades financieras no tuvieron otro recurso que solicitar créditos a los prestamistas locales. El pequeño, pero poderoso círculo de financieros —la mayoría avecindados en la ciudad de México— exigió fuertes garantías fiscales del gobierno y, de acuerdo con el más importante estudio sobre la materia, lo llevó a un estado virtual de bancarrota.⁵⁵

Debe observarse, por lo tanto, que los fracasos financieros de los gobiernos federalistas y centralistas en la primera mitad del siglo XIX no se debieron sólo al desacuerdo político, las guerras civil y extranjera o a la ineficacia administrativa, sino además a la debilidad de los mercados de capital locales y de la economía en su conjunto.

Dos eran las condiciones básicas para el desarrollo de los mercados de capital en el siglo XIX, pero ninguna se cumplió. 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

⁵⁴ Cerutti, Mario, *Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX: gastos militares, aduanas y comerciantes en años de Vidaurri, 1855-1864*, Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León, 1983, constituye un estudio penetrante que demuestra la continuidad de esta rivalidad en la década de 1850.

⁵⁵ B. Tenenbaum, *The Politics of Penury...*, *op. cit.*, detalla la crisis de deuda de la naciente república. Para un excelente estudio de caso véase Walker, David Kinship, *Business and Politics: The Martinez del Rio family in Mexico, 1824-1867*, Austin, University of Texas Press, 1986.

CUADRO 6

Gasto del Gobierno Federal, 1826-1831
(en miles de pesos plata)

<i>Gastos por rubro</i>	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	1830-1831
Poder Legislativo	477	374	398	266	462
Poder Ejecutivo	42	24	42	25	
Secretaría de Relaciones	222	374	322	303	609
Secretaría de Justicia	147	164	197	141	299
Secretaría de Guerra y Marina	10 156	8 822	7 496	7 693	8 341
Secretaría de Hacienda	2 537	1 029	3 720	3 461	6 730
Otros administrativos	2 825	2 004	1 778	1 904	1 135
Subtotal	16 364	12 809	13 935	13 810	17 601
Pago de préstamos y depósitos		168	82	19	
Existencias de salida	527	428	576	275	791
Otros	126	240			
Total	17 017	13 645	14 593	14 104	18 392
<i>Distribución de los gastos de la Tesorería Nacional, 1826-1831 (en pesos)</i>					
Ramos					
Secretaría de Guerra y Marina	10 155 878	8 822 569	7 496 287	7 692 632	8 340 659
Secretaría de Hacienda	2 536 810	1 028 977	3 719 632	3 461 165	6 729 988
Otros	3 671 530	3 130 546	2 801 059	2 674 694	2 530 642
Total	16 364 218	12 982 092	14 016 978	13 828 491	17 601 289

Distribución de los gastos de la Tesorería Nacional, 1826-1831 (%)

Ramos							
Secretaría de Guerra y Marina	62.06	67.96	53.48	55.63	47.39		
Secretaría de Hacienda	15.50	7.93	26.54	25.03	38.24		
Otros	22.44	24.11	19.98	19.34	14.38		
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00		

FUENTES: Barbara A. Tenenbaum, *op. cit.*, cuadro B, pp. 213-214, y *Memorias de Hacienda, 1827-1832*.

cumplieron hasta fines de siglo e incluso entonces, de manera limitada. Durante el primer medio siglo que siguió a la independencia, las tasas de interés en la ciudad de México para los créditos comerciales a corto plazo tendían a ser muy altos (12% a 40%) y frecuentemente mucho más altos en el caso de créditos gubernamentales (fluctuando, en forma salvaje, entre 30% y 200%). Estas tasas reflejaban el alto riesgo de trabajar con el gobierno, y explican por qué la mayoría de los inversionistas potenciales no podía ser atraída hacia inversiones de largo plazo. Debe enfatizarse, en particular, en que las altas tasas en el mercado monetario más importante —el de la ciudad de México— eran 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. Los principales indicadores de esta situación eran la falta de instituciones bancarias, las fluctuaciones erráticas de las tasas de interés, la falta de legislación comercial y financiera *moderna* y la inexistencia de una bolsa de valores formal.⁵⁶

Pero probablemente pueda concluirse que la razón fundamental de la bancarrota crónica de los gobiernos posindependientes radicaba en la insuficiencia del sistema fiscal. Las diversas administraciones federales contaron con ingresos tan irregulares que no podían cubrir sus deudas, viéndose obligadas a emprender operaciones de refinanciamiento a corto plazo o a suspender los pagos sobre las mismas.⁵⁷ La escasa aceptación de los instrumentos de deuda pública, que resultó de tales políticas, inevitablemente obligó a los ministros de finanzas a ofrecer tasas de interés extremadamente altas sobre las deudas internas, distorsionando, de este modo, las operaciones rutinarias del mercado monetario de la ciudad de México por casi medio siglo. Además, es evidente que las frecuentes suspensiones de pago sobre las obligaciones públicas a corto y largo plazo hicieron de éstos instrumentos poco atractivos para la mayor parte de los pequeños y medianos inversionistas potenciales.

⁵⁶ Sobre esta problemática véase C. Marichal, "Obstacles to the Development...", *op. cit.*

⁵⁷ Las viejas deudas coloniales, por ejemplo, nunca fueron pagadas a los acreedores, salvo algunos casos excepcionales.

Aunque el número y variedad de valores y títulos públicos que circularon en el periodo de 1830-1860 fue considerable, sería erróneo pensar que estas transacciones reflejaran la existencia de un mercado abierto o estable; más bien, se trataba de lo que Albert Fishlow ha llamado *forced market*.⁵⁸ Es decir, el mercado monetario de la ciudad de México 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 en la ciudad de México, así como la mayor parte de los instrumentos de deuda pública. 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 finanzas eran forzados a aceptar las altas tasas demandadas por el oligopolio de prestamistas. Y no fue sino hasta el porfiriato cuando el gobierno pudo romper tanto el círculo vicioso de la deuda como la larga cadena de déficit fiscales con los cuales se había inaugurado la república federal en 1824.⁵⁹

CONCLUSIONES

En resumidas cuentas, nuestro rápido recorrido, que abarca un siglo de las finanzas del país, sugiere un fuerte contraste entre la eficiencia y productividad de la hacienda colonial de la época borbónica y la ineficiencia de la hacienda pública en la primera etapa republicana. Quizá lo más sorprendente del sistema fiscal colonial es que haya podido producir suficientes recursos, no sólo para pagar una administración civil y militar creciente en la segunda mitad del siglo

⁵⁸ En sus comentarios sobre la historia financiera latinoamericana, Fishlow, Albert, "Lessons from the Past: Capital Markets during the Nineteenth Century and Interwar Period", en *International Organization*, vol. 39, núm. 3, verano, 1985, pp. 420-460, caracterizó los "mercados forzados" como aquellos en los cuales las tasas son muy altas y fluctúan erráticamente.

⁵⁹ Para las finanzas en la segunda mitad del siglo XIX, véase el importante estudio de Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

XVIII, sino además para cubrir una multitud de demandas externas del imperio español, incluyendo las remesas fiscales conocidas como *situados* a Filipinas y al Gran Caribe, y las enormes sumas para la metrópoli hasta 1810. Y todo esto se logró hasta 1790 sin que hubiese una acumulación sustancial de deudas. Posteriormente vinieron los préstamos y donativos, aunados a la Consolidación de Vales Reales; estos últimos eran una especie de gran préstamo forzoso que tuvieron que pagar particulares y la Iglesia novohispana a la corona española. Aun así la hacienda novohispana aguantaba, tanto que pudo financiar una guerra que recorrió el extenso territorio virreinal durante más de diez años, de 1810 a 1820.

Dada la complejidad de la guerra, todavía no sabemos con suficiente detalle qué pasó con la Real Hacienda ni con la fiscalidad de las fuerzas insurgentes; en esos temas están trabajando actualmente algunos investigadores. Pero lo que sí se sabe, es que se produjo una creciente fragmentación del viejo sistema hacendario colonial altamente centralizado, y que comenzaron a producirse graves problemas en la recaudación.

Los intentos por reformar el viejo sistema fiscal a partir del establecimiento del imperio de Iturbide, y sobre todo de la república federal (1824), fueron complejos, y es prematuro proponer un balance. Lo que sí podemos afirmar es que el nuevo y complejo sistema fiscal fue insuficiente para apuntalar al nuevo Estado y a su ejército de manera realmente eficiente. De ahí, en buena medida, la debilidad de la República Mexicana en los decenios siguientes, quien sufrió, por otra parte, mayor número de conflictos internos e invasiones externas que cualquier otro país de América en esta época.

Ahondar en estas problemáticas, por lo tanto, ofrece perspectivas interesantes y renovadoras para la historiografía mexicana, como lo demuestran los otros ensayos en este mismo volumen ya que nuestra opinión es que el análisis fiscal debe ser la contrapartida necesaria en todo análisis de historia política o social, sea del régimen colonial o de la república independiente.

PRIMERA PARTE

MÉXICO COLONIAL

EL AFÁN DE RECAUDAR Y LA DIFICULTAD EN REFORMAR. EL TRIBUTO INDÍGENA EN LA NUEVA ESPAÑA TARDOCOLONIAL

DANIELA MARINO

El tributo indígena en la Nueva España del siglo XVIII ha merecido muy poca atención de los investigadores. A pesar de que se han escrito monografías sobre distintos ramos de la Real Hacienda y sobre el impacto de las reformas borbónicas en la recaudación fiscal, sólo una se focaliza en el ramo de tributos.¹ Unos pocos estudios más generales dedican alguna atención al tributo indígena tardocolonial. Me refiero a la obra clásica de Charles Gibson, a uno de los trabajos recientes de Herbert Klein y, desde un punto de vista jurídico-institucional, al último libro de Pietschmann sobre el reformismo borbónico.²

A la luz de mi propio trabajo sobre matrículas tributarias alto-peruanas del periodo,³ me propongo determinar la importancia fiscal de este ramo en la Nueva España y las modificaciones que las reformas tardocoloniales impusieron sobre la matriculación, tasación y recaudación del tributo indígena.

¹ Aunque de enfoque jurídico. Véase Díaz Rementería, Carlos, "El régimen jurídico del ramo de tributos en Nueva España y las reformas peruanas de Carlos III", en *Historia Mexicana*, vol. 28, núm. 3, 1979, pp. 401-438.

² Gibson, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI Editores, 1991; Klein, Herbert, *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, y Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

³ Marino, Daniela, "Consideraciones sobre la utilización de fuentes fiscales coloniales para un estudio sociodemográfico. Alto Perú, 1750-1810", en *Papeles de Población* (CIEAP-UAEM, Toluca), año 4, núm. 17, julio-septiembre, 1998, pp. 209-224.

Los historiadores reconocen, como motivo subyacente en la política reformista borbónica, la necesidad de mejorar la recaudación fiscal. Sin embargo, atribuyen el incremento en el ingreso de tributos exclusivamente al aumento de la población indígena durante el siglo XVIII. En realidad, es difícil correlacionar ambos movimientos, por la calidad de los registros demográficos coloniales no impositivos. En este trabajo, me abocaré a analizar con detenimiento la política reformista sobre el tributo a lo largo del periodo 1765-1810 y su éxito en incrementar la recaudación, a fin de demostrar que los afanes de la corona se aplicaron también en este ramo.

Es mi hipótesis que, pese a la voluntad real, fue muy difícil poner en práctica las reformas tributarias y simplificar el enmarañado y fosilizado sistema del tributo indígena que regía en la Nueva España. En general, se optó por no innovar y no pudieron cumplirse los objetivos de imponer una sola tasa para todos los indígenas contribuyentes y eliminar las múltiples exenciones, privilegios y costumbres locales en la tasación y el cobro del tributo. Sin embargo, considero que no por ello la población indígena novohispana se libró de las mayores exacciones, que se impusieron con éxito a sus equivalentes altoperuanos. Ante la rigidez de la estructura tributaria, se optó por gravar en mayor medida el consumo y aumentar la recaudación de los rubros estancados, los cuales afectaban directa o indirectamente a la población indígena.

EL TRIBUTO INDÍGENA⁴

El tributo indígena era una capitación o impuesto personal que, a partir de la disolución de las encomiendas, la corona percibió de cada varón originario de sus colonias americanas entre los 18 y los 50 años de edad. En la práctica, la eficiencia de la recaudación estu-

⁴ La información contenida en este apartado se basa en las siguientes fuentes: Ch. Gibson, *Los aztecas...*, *op. cit.*, cap. 8; Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, El Colegio de México, 1952; De Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente Torres, 1845 (original de 1791), tomo I; Maniau, Joaquín, *Compendio de la historia de la Real Hacienda de Nueva España*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1914 (original de 1794).

vo muy ligada al control real que pudo establecerse sobre la población, al depender directamente de la numeración exhaustiva de los tributarios y de la capacidad para exigir el pago correspondiente.

Los estudios clásicos sobre la Real Hacienda justificaban la recaudación del tributo indígena por preexistir a la conquista —el imperio azteca la había establecido entre sus vasallos— y por la posterior cesión de este derecho que Moctezuma habría hecho al rey de España. Sin embargo, el sistema tributario azteca se desintegró rápidamente. Según Gibson, el sistema de las encomiendas implicó la descentralización de aquél, quedando ligadas desde entonces la tasación y recaudación del impuesto a las estructuras de cabecera-sujeto, a partir de una primera negociación particular entre el encomendero y el cacique sobre qué y cuánto le entregarían.⁵

Las primeras disposiciones coloniales datan del periodo 1530-1550, con las tasaciones de tributo establecidas por la corona; pero es después de 1550 cuando se estableció el primer programa de reformas: a la política de recuperar paulatinamente las encomiendas entregadas, se sumó la de reducir los diferentes pagos en especie a una tasa en dinero y maíz, una diferenciación precisa del tributo por entregar a las autoridades indígenas y a los españoles, la igualación de tributos y de tributarios, la creación de cajas de comunidad y registros anuales de finanzas de los pueblos.

En 1570 existían 155 alcaldías mayores en la Nueva España que enteraron 326 403 pesos siete tomines al fisco —monto anual superior a los cobrados en el siglo siguiente. Ese tributo era recibido parte en dinero y parte en especies, rematadas en pública almoneda. En esa misma década se estableció que, entre quienes quisieran enterar su tasa en dinero, pagarían, los casados, 7.5 reales y una fanega de maíz; 8.5 reales y media fanega los viudos, y los solteros la mitad de la cuota de los casados; mientras que negros y mulatos libres pagarían dos pesos al año. Además, que los ausentes de sus pueblos debían tributar como los otros, y también los que trabajasen en minas, estancias, obrajes, etc., o desempeñaran algún oficio en las ciudades. Estarían exentos los caciques y sus primogénitos, los alcaldes, cantores y sacristanes de reducción, los discapacitados para el trabajo, los menores de 18 y mayores de 50 años y las mujeres de

⁵ Ch. Gibson, *Los aztecas...*, *op. cit.*, pp. 196-197.

cualquier edad. En la práctica, estas disposiciones fueron desigualmente obedecidas, perdurando las prácticas locales aun hasta fines de la época colonial.⁶

Otro acto importante realizado antes de finalizar el siglo XVI fue la creación, en 1597, de la Contaduría General de Tributos y Azogues. En 1595, el virrey de la Nueva España había dictado las primeras ordenanzas para el arreglo de este ramo, mandando a su contador que llevase libros en donde se asentarían individualmente las tasaciones de todos los pueblos hechas por individuos comisionados para este fin y rectificadas por la Real Audiencia. Se arreglaría la cobranza de cada pueblo y partido según su padrón, por un lapso de tres a cinco años hasta formarse nueva cuenta de tributarios. Como las referidas a la tasación, estas disposiciones sobre matriculación tampoco se cumplieron siempre al pie de la letra.

De hecho, tanto el Informe de Gálvez (1771) como la Real Ordenanza de Intendentes (1786), que se analizan más adelante, en varios aspectos no hicieron sino volver a disponer el cumplimiento de estas reales órdenes. En resumidas cuentas, durante el siglo XVII y la primera mitad del XVIII, se hizo necesario reiterar algunas disposiciones que no se cumplían. Hubo algunas modificaciones pero, en general, se continuó el ordenamiento establecido por la legislación del siglo XVI, hasta lo que conocemos como “reformas borbónicas”.

EL PROGRAMA DE REFORMAS

Según David Brading, el siglo comprendido entre 1640 y 1750 fue aquel en que la corona de España prestó menos atención a sus posesiones americanas y durante el cual, en consecuencia, posiblemente obtuvo de éstas menores ganancias. Fue recién entonces —a mediados del siglo XVIII— cuando los estadistas de la nueva dinastía borbónica intentaron seriamente reformar el “desordenado y anticuado patrimonio de la Casa de Austria”, desplegando ataques con-

⁶ Por ejemplo, en marzo de 1770 el Consejo de Indias resolvió sobre la violación de la norma de exención de tributos a las mujeres en las provincias de San Miguel el Grande y San Luis de Potosí, donde no se cumplía “por costumbre”; citado en C. Díaz Rementería, “El régimen jurídico...”, *op. cit.*, p. 404.

tra las corporaciones e instituciones privadas sobre las que se sostenía el viejo orden.⁷

El texto fundamental que inspiró lo que Brading considera una verdadera “revolución en el gobierno” fue el *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, escrito en 1743 por José del Campillo, quien recomendaba la introducción del “gobierno económico”, término con el que designaba los métodos de gobierno característicos del mercantilismo de Colbert. Para poner en práctica su programa de reformas, Campillo propuso someter a las colonias a una inspección general a la que seguiría el establecimiento de intendencias permanentes, según el modelo francés impuesto durante el gobierno de Luis XIV. Respecto de la población indígena, Campillo proponía la repartición de las tierras comunitarias para propiciar su integración a la sociedad.

A raíz de la derrota en la guerra de los Siete Años, el gobierno de Carlos III vio la necesidad de modernizar su administración para no perecer frente a las grandes potencias. Modernizarse significó mayores impuestos y militarización que, a su vez, requerían de esa “revolución en el gobierno” con el desarrollo de una burocracia más profesional y eficiente, que lograra la transformación económica y una reordenación profunda de la sociedad colonial. Las reformas más exitosas se aplicaron en el comercio: se rompió el monopolio que ejercían Sevilla y Cádiz (con el Reglamento de Libre Comercio) y se abolieron las restricciones a la producción de manufacturas, aunque también se establecieron nuevos monopolios, como el del tabaco. Las reformas alcanzaron a la Iglesia, dirigidas a controlar su poder político y económico, a través de medidas como la expulsión de los jesuitas (1767) y la desamortización de bienes eclesiásticos (1798-1808).

En cuanto a la fiscalidad, desde 1754 se suprimió el sistema de arrendamiento del cobro de alcabalas a particulares, hasta entonces administrado por el Consulado de México. En 1765 fue designado José de Gálvez para hacer la visita general de todos los tribunales y cajas reales del reino y asumir la dirección y control de las rentas de la Real Hacienda. Desde su función impuso las siguientes innovaciones: incremento de las alcabalas, establecimiento del estanco del

⁷ Brading, David, *Mineros y comerciantes en el México borbónico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 46-53.

tabaco, retasación de los tributos y el establecimiento de milicias. Se buscó formar una élite burocrática peninsular distinta de la élite residente: en 1771 los criollos perdieron control sobre el ayuntamiento, y en 1776 sobre la audiencia. Gálvez aconsejó establecer el sistema de intendentes y suprimir a los alcaldes mayores; también intentó limitar el poder del virrey con la creación de la Comandancia de Provincias Internas en 1776 (que fortalecía la frontera norte) y la Superintendencia de Hacienda (que arrebatava al virrey la autoridad hacendaria), aunque esta última fue pronto abolida.

Burkholder y Chandler, quienes analizaron el periodo borbónico en términos de concentración del poder político, coinciden con las apreciaciones de Brading al definir una “edad del poder” que abarcaría los años de 1751 a 1808, signada —al contrario de una anterior “edad de la impotencia”— por el restablecimiento y expansión de la autoridad real. Esta expansión estaría directamente vinculada, según los autores citados, a una mayor explotación económica, a través de la racionalización administrativa, el aumento de la burocracia y la recaudación fiscal.⁸

Marichal afirma que el aumento constante de las cargas fiscales a partir de 1760 fue la base económica de las reformas borbónicas, aunque después de 1780 también se añade la recaudación, tanto voluntaria como forzosa, de una serie de donativos y préstamos que golpeó a todas las clases sociales, desde los acaudalados mineros y comerciantes hasta los indígenas de las comunidades, y exacciones a la Iglesia, incluida la Consolidación de Vales Reales.⁹ Para este autor, la eficacia de las reformas fue indudable, al punto de llevar al virreinato de la Nueva España, paradójicamente, al límite de la bancarrota. La creciente necesidad de fondos de la corona y la leal respuesta de los americanos produjo que en determinado momento —entre 1790 y 1808— el crecimiento de la fiscalidad fuese muy superior al experimentado por la economía novohispana.

⁸ Burkholder, Mark y D. S. Chandler, *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América, 1687-1808*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

⁹ Marichal, Carlos, “La bancarrota del Virreinato: finanzas, guerra y política en la Nueva España, 1770-1808”, en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*, México, Nueva Imagen, 1992.

La población indígena no permaneció inmune a este impulso reformista; por el contrario, un constante afán en instituir un mayor control político y fiscal sobre este grupo define el periodo 1765-1810. Sin embargo, por los resultados que veremos a continuación, puede decirse que, o bien la población indígena ofreció mayor resistencia (o una resistencia más efectiva) que otros grupos, o la corona no logró incrementar de igual manera su poder en todos los ámbitos y territorios de la Nueva España. Esto es lo que se desprende del análisis de las sucesivas iniciativas reformistas, en cuanto a sus objetivos, su modalidad de aplicación y, finalmente, su eficacia.

LAS REFORMAS EN EL RAMO DE TRIBUTOS

El Informe General de José de Gálvez (1771)

Entre las Rentas de este Imperio debiera ser la de Tributos, la de mayores valores, y á lo menos pudiera competir en la actualidad con el quantioso Ramo de los derechos de oro y plata [...] pero son muchas las causas que han concurrido á la notable diminucion del Tributo y servicio Real que los Indios, Negros libres, Mulatos y demás castas comprehendidas en el bajo Pueblo deben pagar en reconocimiento de su Vasallage, y de la benigna proteccion que les concede el mayor y mas piadoso Monarca del Mundo.¹⁰

El visitador Gálvez mostraba un claro interés en aumentar las rentas reales y, en especial, los giros a la metrópoli. Para ello recurrió al cotejo de los ingresos y gastos de los tres últimos quinquenios del virreinato. Tres son los elementos sobre los que llama la atención: la confusión en las cuentas de la Real Hacienda, los atrasos en la recaudación¹¹ y la necesidad de abolir a los corregidores y alcal-

¹⁰ En *Informe General que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora siendo Visitador General de este Reyno al Excmo Sr. Virrey Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa con fecha de 31 de diciembre de 1771*, México, Imprenta de Santiago White, 1867, p. 86.

¹¹ “[...] el arreglo y aumento de los Ramos del Erario, sin mezcla en la distribución de sus productos, han sido los principales y privativos objetos de mi Comisión”, *ibid.*, p. 63.

des mayores por el fraude que cometen en el entero de tributos y alcabalas, quienes “labran su fortuna sobre la ruina del Erario y de los Pueblos”.¹²

Gálvez prestaba especial atención al ramo de tributos en su Informe, sorprendido de que ingresara al erario menos de la mitad que todos los ramos de minería. Una de las causas la atribuía a la disminución de la población indígena desde la conquista hasta la fecha de su visita; sin embargo, consideraba que existía un subregistro de tributarios, pudiendo elevarse en 50% el número de contribuyentes indígenas (de casi 400 000 registrados entonces a 600 000), y en 2 000% los tributarios negros y mulatos (a 200 000 los 10 200 de entonces). El origen de este subregistro lo achacaba a los alcaldes mayores responsables de confeccionar las matrículas de tributarios, y lo justificaba con el aumento en la recaudación que había logrado Areche al comisionar apoderados de la Real Hacienda para intervenir en su confección.¹³

Al momento que escribe, las tasas del tributo indígena variaban entre ocho reales y tres pesos. Gálvez propuso igualar la cuota del tributo para los indios a 16.5 reales, y para negros y mulatos libres a tres pesos. Insistía en exigirlo desde los 18 a los 50 años, aun a los solteros, y en la exención de las mujeres de ambas clases. Solicitaba que indios y castas que trabajaran en las minas también pagaran tributo; que se arreglasen las matrículas de las parcialidades de indios y las de negros, mulatos y demás castas tributarias

que se acogen á la confusa multitud de esta capital [y otras grandes ciudades del reino porque] nunca se ha conseguido poner en orden los Tributarios ni formar una cuenta exacta de ellos [...] y está perdiendo la Real Hazienda la gruesa cantidad que anualmente debiera cobrar.¹⁴

Señaló la importancia de conformar nuevas matrículas en todo el reino, copias de las cuales deberían ser entregadas a los alcaldes

¹² *Ibid.*, p. 18.

¹³ Siendo fiscal de la Real Audiencia, durante la visita de Gálvez, José Antonio de Areche redactó una Instrucción para apoderados fiscales, designados para controlar el proceso de confección de matrículas por los alcaldes mayores. Véase C. Díaz Rementería, *op. cit.*, pp. 408-409.

¹⁴ *Informe General...*, *op. cit.*, pp. 93-95.

mayores para el cobro actualizado del tributo; y llamó la atención sobre la prodigalidad con que se otorgaban relevaciones, indultos, rebajas y esperas de pago de tributos a instancias de los contribuyentes y de sus alcaldes mayores, sin efectuar las investigaciones correspondientes, pidiendo se ponga fin a esta práctica.

Concluía aconsejando al virrey que conservara

igual integridad y vigilancia [en la administración del ramo] cuyo cargo fijo ha subido bastante en estos dos años a pesar de la calamidad de ellos, y hubiera llegado al duplo si se hubiesen podido hacer las revisiones de Cuentas de todo el Reyno, y los Padrones exactos de los Indios y demas castas Tributarias en esta Capital y las otras Poblaciones grandes de las Provincias.¹⁵

Según sus cuentas, si la Contaduría General de Tributos cobró 631 608 pesos en cada año de la década de 1760, en 1769 se había logrado incrementar esa suma a 705 419 pesos, y en 1770 se cobró 766 267 pesos (más de 10% de aumento en cada año). En este último año, los distintos rubros del ramo de minería ingresaron al fisco 1 636 576 pesos.

En síntesis, para aumentar la recaudación del ramo de tributos, Gálvez consideraba necesario en primer lugar un mayor control sobre la población indígena y sobre las autoridades menores, a través de matrículas periódicas exhaustivas y de la designación de funcionarios pagos y eficientes. En segundo lugar la simplificación de las distintas categorías tributarias, la unificación de la tasa por pagar y el incremento de la tasa a negros y castas libres. Por último, considera que donde más se ha descuidado la recaudación del ramo es en la propia capital y en las grandes ciudades.

*La Real Ordenanza de Intendentes (1786)*¹⁶

La Ordenanza se fijaba el objetivo, respecto al ramo de tributos, de lograr un aumento de la recaudación mediante la descentralización

¹⁵ *Ibid.*, p. 98.

¹⁶ *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. 1786, México, UNAM, 1984.*

del cobro (art. 128). Las principales innovaciones se dirigían en ese sentido: la nueva figura del intendente quedaría a cargo del cobro y administración de éste como de los demás ramos en su provincia, cesando la jurisdicción de la Contaduría General de Tributos¹⁷ sobre el ramo; la Contaduría (ahora “de Retasas”) reduciría sus funciones y su personal (art. 126).¹⁸

Este cambio de responsables se continuaba hacia abajo, estableciendo un “nuevo método” para hacer los enteros en la Tesorería de cada Intendencia. Ahora, el entero —que debería hacerse por tercios— correría a cargo de los subdelegados “en los pueblos de indios cabecera de partido”, quienes responderían “con su persona y sus bienes” por el mismo, y lo cobrarían a través de las autoridades indígenas, últimas responsables de exigir el pago a los indios. A las demás castas tributarias les cobrarían directamente los subdelegados y alcaldes ordinarios (art. 129).

La Ordenanza recogió varias de las sugerencias de Gálvez, a saber: 1) la uniformización de la tasa indígena a 16 reales más un real de Ministros y Hospitales, y a 24 reales para negros y mulatos, para todos los hombres entre 18 y 50 años sin importar su estado civil, exceptuando a las mujeres, a los caciques y sus primogénitos y a los gobernadores y alcaldes indios mientras durase su cargo (arts. 133 y 137);¹⁹ 2) la necesidad de pagar sueldo a los funcionarios menores para que no cometieran abusos en los pueblos: 5% del monto del tributo para los subdelegados y alcaldes ordinarios y 1% para los gobernadores o alcaldes de indios (arts. 132 y 133); 3) que los intendentes formaran exactos padrones de todos los habitantes

¹⁷ Ésta había sido creada durante la visita de Gálvez, en remplazo de la anterior Contaduría de Tributos y Azogues. Sus atribuciones fueron reguladas por Real Ordenanza del 8 de julio de 1770. Véase C. Díaz Rementería, *op. cit.*, pp. 412-413.

¹⁸ Sin embargo, esta innovación se pospuso, pues, por real orden de 1789, se resolvió que siguiera sirviendo el empleo de Contador General del ramo de Tributos, don Juan de la Riva, quien “atendiendo a sus méritos y buenos servicios conserve este nombre y no se haga novedad en cuanto a sus facultades, honores y sueldos que como tal le han pertenecido”; el viejo orden se mantuvo hasta que murió De la Riva. Véase F. de Fonseca y C. de Urrutia, *op. cit.*, tomo I, p. 442.

¹⁹ No obstante, en 1794 la igualación de tasas de tributo “no ha tenido efecto, pero sí la asignación que se hizo en ella de seis por ciento á los Justicias por la recaudación”, J. Maniau, *op. cit.*, p. 11. Aún en 1810 existían 32 tasas diferentes, véase, *infra*, apartado 4.

de sus provincias y que realizaran visitas cada cinco años para conformar las matrículas de tributarios con separación de etnias (arts. 133 y 135); 4) sólo se concedería espera de la paga de tributos en caso de disminución muy visible por epidemia, sequía o calamidad pública, pero no “rebaxas ó total relevación de ellos” (arts. 140 y 141).

Otros artículos importantes (arts. 134, 135 y 136) establecían la exacta realización de matrículas a los tributarios cada cinco años, por parte de la Contaduría General de Retasas, quitando dicha jurisdicción a la Real Audiencia. Para la determinación de las nuevas matrículas, ordenaba que el superintendente de la Real Hacienda formase “la Ordenanza que estime conveniente” teniendo en cuenta la legislación vigente.

No solamente sobre la recaudación, la necesidad del control sobre la población también se hacía evidente al pedir una reglamentación más estricta y eficiente del modo de censar a los indígenas y castas.

*La Ordenanza de Revillagigedo (1794)*²⁰

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 134 de la Real Ordenanza de Intendentes, recién reseñado, el virrey Revillagigedo redactó una instrucción ordenando que en adelante las matrículas de tributarios deberían correr a cargo de jueces comisionados para tal efecto por los intendentes, y no ya a cargo de los subdelegados, corregidores o gobernadores debido a los “graves inconvenientes” derivados de que formasen “ellos mismos los padrones por donde se les ha de hacer cargo”. Ahora, estos funcionarios asistirían al comisionado, lo mismo que un intérprete y un escribano.

Revillagigedo no estaba en realidad innovando, sino, tal cual lo disponía el artículo citado, se basaba en la legislación existente y en la teoría vigente para ordenar la confección de matrículas tributarias.

²⁰ “Ordenanza para la formación de autos de visitas y padrones y tasas de tributarios de Nueva España, hecha por el Excmo. Señor Conde de Revilla Gigedo, Superintendente Subdelegado de Real Hacienda en cumplimiento del artículo 134 de la Real Ordenanza e Instrucción de Intendentes”, en Secretaría de Gobernación-AGN, *Ramo Tributos*, 1, serie Guías y Catálogos núm. 15, 1977, pp. IX-XXXVIII.

Este proceso era de suma importancia para lograr padrones actualizados —ajustados al movimiento demográfico y también a las necesidades fiscales— que favorecieran el incremento del ingreso del ramo.

En este sentido, ordenaba que cada nuevo empadronamiento fuera precedido por la publicación del aviso correspondiente en los lugares donde se levantaría, previendo castigos a los contribuyentes que salieran del territorio o se ocultasen; asimismo, que se avisara a los indios que no se les cobraría ningún derecho ni se recibirían dádivas por efectuar reservas. El comisionado pediría a los subdelegados, gobernadores y alcaldes, los papeles y testimonios por los cuales realizaban la cobranza, igualmente a los dueños o mayordomos de haciendas, y a los curas se les exigirían los libros parroquiales y que asistieran a la matriculación. Con dichos documentos y el padrón anterior a la vista, el comisionado efectuaría el nuevo padrón y cotejaría las listas, anotando las diferencias que observara. Luego seguía un conjunto de disposiciones sobre el orden y los datos que deberían registrarse en el padrón, y otras sobre la correcta definición de ausentes, reservados y exentos.

La ordenanza concluía reafirmando su objetivo de incrementar los ingresos por tributo y la necesidad de terminar con “el desarreglo, falta de método y confusiones [...] abusos y yerros” con que se han estado haciendo las matrículas, debido a la inobservancia de la legislación que “en todo tiempo” se ha dictado al respecto y pese al “desvelo de este Superior Gobierno, de la vigilancia de los reales acuerdos y celo de sus fiscales”.

El Estado general de tributos y tributarios de 1805

El encargo que el Rey ha hecho a V.E. de que examinando todas las rentas reales provea desde luego lo que le parezca más a propósito para su mayor aumento, convence de urgentísimas las necesidades del erario [...] Sobre su cumplimiento contesté a V.E. en 28 de junio que se estaba trabajando en esta Contaduría General una prolija demostración [...] para proponer a V.E. varios puntos de mejora del ramo de tributos y sus agregados.

El encabezado precedente bien podría serlo de la Instrucción del fiscal Areche (segunda mitad de la década de 1760), del Informe

de Gálvez (1771), de otro que acompañara a la Real Ordenanza de Intendentes (1786) o también de la Instrucción dictada por Revillagigedo (1794), puesto que todos estos documentos administrativos respondieron a la voluntad real de aumentar la recaudación en concepto de tributos. Las medidas que propone esta “demostración” para incrementar el volumen de tributos cobrados: convertir los “medios tributarios” (solteros y viudos) en “tributarios enteros” igualar las tasas existentes en dos pesos para los indios y tres pesos para los mulatos, incluir como tributarios a los negros y mulatos libres que se encontrasen exentos; también las encontramos en todos los ordenamientos citados.

Sin embargo, la cita corresponde al *Estado general de tributos y tributarios* expedido en 1805.²¹ Todavía en dicho año, excepto en Mérida y en el partido del Venado en Potosí, persistía la costumbre de que viudos y solteros pagaran media tasa; existían aún “32 tasas matrices” desde cuatro hasta 24 reales, manteniéndose el registro de a qué producto y en qué cantidad correspondía originalmente la respectiva tasa actual. Resulta claro que las reformas anteriores nunca llegaron a cumplirse en su totalidad,²² así como que, pese a los vanos esfuerzos, aún se seguía pensando como posible una reforma al ramo y una mayor capacidad tributaria de indígenas y castas.

El informe señala que por el “sistema actual que es conforme a la costumbre” se cobró el año anterior poco más de 1 570 000 pesos, mientras que si se hubiera seguido el “sistema de la Ordenanza [de 1786] que minora el tiempo de tributar, altera las tasas del tributo, convierte los medios tributarios en enteros, extiende la contribución de medios reales a todos los indios y aumenta con nuevos contribuyentes el número de negros y mulatos libres”, se incrementaría dicha cantidad en unos 280 000 pesos al año.²³

El informe concluía que

²¹ Publicado en *Boletín del AGN*, vol. 1, núm. 3, 1977, pp. 3-43.

²² En *Estado general de tributos y tributarios*, se refiere “entre otras antigüedades que hoy se observan, las últimas y diversas cuotas a que estuvo tasado, las cuales siguen todavía con arreglo a lo acordado por la Junta Superior de Hacienda el 9 de septiembre de 1788, que hizo suspender en esta parte el cumplimiento del Artículo 137 de la Real Ordenanza de Intendentes de 4 de diciembre de 1786, hasta nueva resolución del Rey, que aún no ha venido”, *ibid.*, pp. 28-29.

²³ *Ibid.*, p. 38.

como las circunstancias resisten todo aumento de contribución [...] parece que dicta la prudencia que la exequación de tasas del tributo de indios, sin embargo de ser más justa y conveniente, se reserve para mejor ocasión, y que sólo se ejecute ahora en los negros y mulatos libres.²⁴

El Real Tribunal y Audiencia de la Contaduría de Tributos contestó este informe en 1810, exponiendo que ante la disminución y empobrecimiento de la población indígena, quienes “se van consumiendo porque les falta la subsistencia”, sería contraproducente aumentar la tasa, ya que provocaría una mayor evasión y un decremento del ingreso fiscal, “prueba nada equívoca dio el Ramo de Pulques de esta capital, que conforme se fue cargando de granos en arroba para auxilio de varios juzgados, decayó sensiblemente sin conocerse otra causa”, así como tampoco tendría efectos positivos alterar las tasas acostumbradas, pues podría conducir a tumultos; y concluía: “no están los tiempos para hacer pruebas en la Nueva España”.²⁵

No debemos dejar de lado que el ingreso en concepto de tributos previsto para el año de 1805 (1 572 000 pesos) representaba de por sí un incremento notable respecto a la cifra dada por Gálvez para el año de 1770: 766 000 pesos; es decir, más de 100%. Incluso representaba hasta 75% de aumento respecto de las cifras que, como veremos en el próximo apartado, dieron Fonseca y Urrutia y Maniau para fines de la década de 1780. Pero si las reformas sobre tasación no se habían llevado a cabo, y la población indígena estaba decreciendo y empobreciéndose, ¿de dónde resultaba tal aumento?

Además del crecimiento natural, existían otras maneras de incrementar el número de tributarios. Si prestamos atención a las matrículas utilizadas en *Estado de tributos*, veremos que la gran mayo-

²⁴ *Ibid.*, p. 5.

²⁵ *Ibid.*, pp. 42-43. H. Klein habla del “estancamiento de fines de los años 1790 [...] y la] decadencia de los años 1800 que experimentan los ingresos fiscales directos procedentes de la minería, el comercio y la agricultura. El gran aumento del ingreso gubernamental entre 1780 y 1809 se debió sobre todo a la gravación de los ahorros individuales e institucionales y, por lo tanto, fue un impuesto al mercado de capital local, ocultando temporalmente lo que sin duda era el inicio de un ciclo de depresión”, *op. cit.*, p. 127. Ésta sería tal vez la causa del descenso en la renta del pulque que no se explicaron los funcionarios del Tribunal de Cuentas, así como de la disminución y empobrecimiento de la población indígena.

ría están fechadas entre 1797 y 1804, lo que pudiera estar indicando que la Instrucción ordenada por Revillagigedo sí se llevó a la práctica y, si bien no ingresó nuevos tributarios por cambios de categorías o anulación de anteriores exenciones, pudo hacerlo por medio de una matriculación exhaustiva y más eficiente que las anteriores. Otra posibilidad era hacer más eficiente el sistema de cobro mediante medidas como, por ejemplo, la descentralización de las anteriores receptorías fiscales. Al respecto, Klein sostiene que “la creación de nuevos distritos de tesorería que reflejaran mejor las economías locales tuvo una repercusión en la expansión de los impuestos de todas las categorías”, argumento que también colabora a explicar ese tardío incremento en los ingresos del tributo.²⁶

LOS NÚMEROS: ¿AUMENTO DE LA POBLACIÓN O DE LA EFICIENCIA?

En 1791, Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia dieron a conocer *Historia General de Real Hacienda*, empresa realizada por orden del virrey Conde de Revillagigedo, para dar cumplimiento a lo así dispuesto por la Real Ordenanza de Intendentes. Éste es un estudio minucioso del desarrollo histórico de la Real Hacienda, de sus organismos administrativos y de los ramos de que se compone. Cada uno de éstos merece un grueso capítulo de la obra, donde insertan además una recopilación de toda la legislación dictada al respecto. En este trabajo, sin embargo, lo que más nos interesa son las cifras de recaudación del ramo de tributos que este libro nos ofrece. Lo mismo podemos decir de *Compendio de la Historia de la Real Hacienda de Nueva España*, escrito en 1794 por Joaquín Maniau, funcionario de la Contaduría general del Tabaco que había colaborado en la obra de Fonseca y Urrutia.

Según sus datos, a lo largo de todo el siglo XVII el monto anual-promedio de tributos cobrados por década osciló, aproximadamente, entre 200 000 y 250 000 pesos. Pero ya en la primera década del siglo XVIII, el año promedio representó 286 000 pesos, cifra que ascendió a más de 350 000 pesos en la década siguiente. A lo largo del siglo, la recaudación del ramo de tributos no cesó de aumen-

²⁶ H. Klein, *ibid.*, p. 132.

tar, hasta ingresar 841 000 pesos por año promedio entre 1780 y 1789.²⁷

Del análisis de dicho material estadístico (véase gráfica 1) podemos concluir que el aumento en la recaudación del tributo precedió, en general, a las reformas aplicadas sobre éste y demás ramos de la Real Hacienda. Queda claro que el espectacular incremento del ingreso percibido en concepto de tributos a lo largo del siglo XVIII estuvo en directa relación con el que experimentó la población indígena en esa misma época,²⁸ aunque aquél no se debiera exclusivamente a éste.

GRÁFICA 1

Ingresos por tributo, siglos XVII y XVIII
(año promedio por década)



FUENTE: Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente Torres, 1845 (original de 1791), tomo I, p. 450.

²⁷ F. de Fonseca y C. de Urrutia, *op. cit.*, p. 450.

²⁸ Humboldt, Alejandro de, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1966, pp. 37, 51 y 542-543.

En contraste, los valores anuales entre 1765 y 1792 —periodo de las principales reformas— además de ser bastante variables no muestran un aumento tan impresionante. Sí hay una tendencia de incremento desde 1765 hasta 1782, que desciende en los años siguientes (a casi la mitad en 1786), para repuntar en los dos últimos años de la década y mantenerse equilibrados al menos hasta 1792.²⁹ Pero, a partir de esa fecha, se habría dado otro crecimiento importante en la recaudación. Según Humboldt, en 1799 se cobraron en concepto de tributos 1 247 000 pesos.³⁰ Las cifras que utiliza Klein, si bien no coinciden con las de estos autores, también muestran alza en el promedio de la década de 1790 respecto a la anterior; promedio que sigue aumentando en la primera década decimonónica.³¹

Esto también surge claramente de comparar la última cifra presentada por Fonseca y Urrutia (952 000 pesos en 1789) y el promedio para el quinquenio 1788-1792 dado por Maniau (900 000 pesos), con el volumen de tributos por cobrar en 1805 (1 572 000 pesos) que citamos en el punto anterior. Según estos datos manejados por los funcionarios de la Real Hacienda, la recaudación en concepto de tributos había aumentado, en un lapso de quince años, entre 65 y 75 por ciento.

El movimiento anual de la recaudación durante las décadas de aplicación de las reformas (véase gráfica 2) muestra, por una parte, algunos descensos producto de años calamitosos³² y, por la otra, una muy suave tendencia al incremento, que se acentúa en las dos décadas siguientes, aunque no sabemos si esto último se correspondió también con el movimiento demográfico o si, al menos en parte, fue el efecto de un mayor celo en la matriculación de contribuyentes y el cobro del tributo.

²⁹ F. de Fonseca y C. de Urrutia, *op. cit.*, p. 451; J. Maniau, *op. cit.*, p. 11.

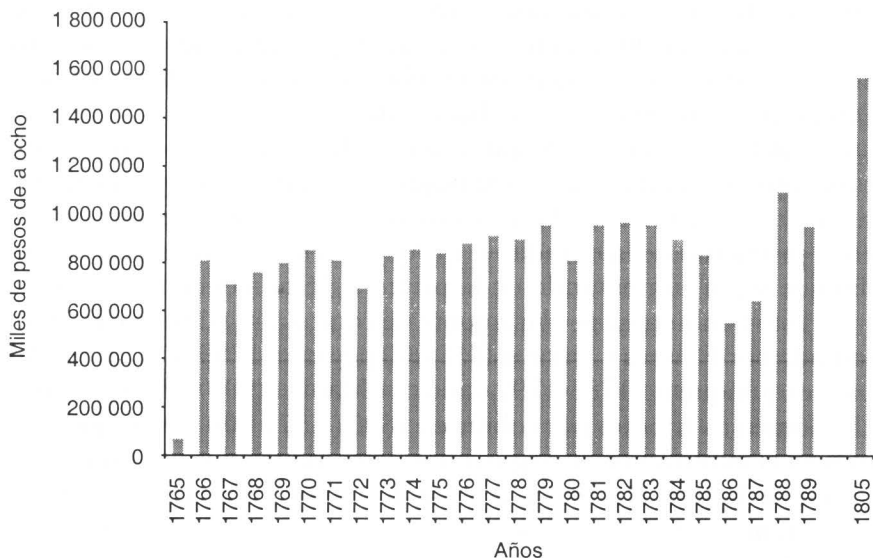
³⁰ Humboldt, *op. cit.*, p. 542 (no cita su fuente, aunque antes había señalado los archivos de Tribunal Mayor de Cuentas, y más adelante a Villaseñor y Sánchez).

³¹ H. Klein, *op. cit.*, cuadro 4.5, p. 111.

³² 1768-1769: sequía, enfermedad del trigo y escasez de granos, sarampión en ciudad México; 1771-1773: sequía, heladas, escasez de maíz; 1772-1773: matlazáhuatl; 1779-1780: sarampión y viruelas; 1784-1787: escasez de maíz, epidemias. Véase Ch. Gibson, *op. cit.*, pp. 462-463 y 469-471. Los periodos de escasez que cita Florescano coinciden, en general, con estas fechas, a las que agrega las de 1797-1803 y 1808-1813; Florescano, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1708-1810*, México, Era, 1986, apéndice 1.

GRÁFICA 2

Ingresos anuales por tributo, 1765-1789 y 1805



FUENTE: Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente Torres, 1845 (original de 1791), tomo I, p. 450, y *Estado general de tributos y tributarios* [1805], en *Boletín del AGN*, vol. 1, núm. 3, 1977, pp. 3-43.

En síntesis, vemos en un lapso de 45 años sucederse una serie de reformas referidas a la matriculación, la tasación y el cobro de tributos a indígenas y castas contribuyentes. Reformas que, al menos en lo que respecta a la tasación y al cobro, parece que en dicho lapso —hasta 1810— no lograron llevarse a cabo.

Klein sostiene que después de 1780 los principales ingresos fiscales son aportados por el comercio. Todos los ingresos aumentaron su recaudación en el periodo de las reformas borbónicas, pero este autor argumenta que, mientras que el tributo aumentó sólo porque seguía al crecimiento de la población indígena, el incremento que experimentó el cobro de las alcabalas y de los estancos se debió a las reformas.

Queda la duda de si las reformas sobre padrones y matrículas de población, en especial luego de la Instrucción de Revillagigedo,

se pusieron en práctica, y se consiguió ampliar la base tributaria y, por lo tanto, la recaudación.³³ Considero que para dilucidar esta cuestión sería necesario consultar los padrones anteriores y posteriores a dicha Instrucción, comparando el método con el que fueron confeccionados y analizando los informes que suelen acompañarlos. Otra cuestión sería verificar en qué medida el mayor control derivado de la creación de tesorerías locales ayudó a su incremento, también dilucidable por medio de comparar las cifras percibidas en cada distrito, antes y después de la descentralización de las receptorías de cobro.

Otro punto importante en la argumentación de Klein es que, mientras en Perú y Alto Perú decae la producción minera y el tributo indígena pasa a ser la principal recaudación, la Nueva España estaba atravesando un auge minero. Sin embargo, la corona había evitado gravar demasiado esa industria para no desalentar la producción, con lo que resulta que los principales ingresos fiscales novohispanos eran los provenientes de los impuestos aplicados al comercio (alcabalas) y al consumo (estancos y otros bienes). Pero, ¿en qué medida las alcabalas y estancos gravaban a los indios?

Los indígenas estaban exentos del pago de alcabalas, pero varios de los impuestos se aplicaban sobre bienes de consumo popular. Creo haber enfatizado mi impresión del ramo de tributos como un complejo y enmarañado sistema de contribuciones personales, atado a situaciones consuetudinarias locales referidas a la definición de categorías tributarias, sujetos imponibles y exentos, tiempos de pago, etcétera, y al amplísimo y antiguo rango de tributos (entre diferentes pueblos y dentro de un mismo pueblo) derivado de la conmutación que se produjo a mediados del siglo XVI de las tasas en especie a su equivalente en dinero. Esta rigidez del ramo de tributos, que dificultaba cualquier intento de simplificar y hacer más eficiente el sistema, es evidente en las treinta "advertencias" al final del *Estado de tributos* de 1805.

³³ Gibson afirma que sí se pusieron en práctica, pero en realidad está citando *Estado general de tributos y tributarios* de 1805 y comparando las cifras del "antiguo" y "nuevo" sistema, como si este último estuviera en vigor, cuando dicho documento sólo hacía una proyección para demostrar el incremento que devendría de convertir los "medios tributarios" aún existentes en "tributarios enteros". *Op. cit.*, p. 212 y cuadro 16.

Es mi hipótesis que ante esa situación del ramo, sumada a la voluntad de no sobregravar la minería, el fisco habría elegido concentrar sus esfuerzos en incrementar los impuestos sobre el comercio y el consumo de bienes, vinculados no sólo a los sectores sociales beneficiados directa o indirectamente con el auge minero, sino también a la masa de la población indígena y la de castas.

Para analizar este punto, me centraré en el impuesto a la venta de un producto de consumo mayoritariamente indígena: el pulque. Las principales receptorías del pulque, en recaudación, correspondían al área de mayor población indígena: Puebla, Oaxaca, Campeche. La justificación oficial de gravar esta bebida se basó en cuestiones de salubridad y bienestar público, aduciendo que al aumentar el costo de la misma disminuiría la embriaguez de los indios.³⁴

En la gráfica 3 se compara el movimiento de las rentas de alcabala, estancos y del tributo (con base en las cifras de años promedio por década que se encuentran en Klein) con el del impuesto al pulque (cifras de años promedio por década que construí con base en los datos publicados por TePaske).³⁵

En la comparación de dichas curvas se puede observar que el comportamiento de la renta del pulque se asemeja más al del tributo que a la curva suma de todos los estancos (esta última de movimiento similar a la de alcabalas). De hecho, la curva de recaudación del impuesto al pulque acompaña a la del tributo hasta la década de 1780-1789, aunque aquélla es más sensible a la crisis de los últimos años del siglo XVIII y primeros del XIX —señalada por Klein y Marichal— que esta última.³⁶

Lo que quiero sugerir es que si bien la recaudación del tributo no creció ni remotamente en comparación con los impuestos al comercio y al consumo debido a la complejidad y rigidez del sistema tributario (como ya dejé explícito), la población tributaria sí se vio obligada a aumentar su contribución al fisco, aunque a través del pago de otras rentas, por ejemplo la del pulque. Podría aducirse

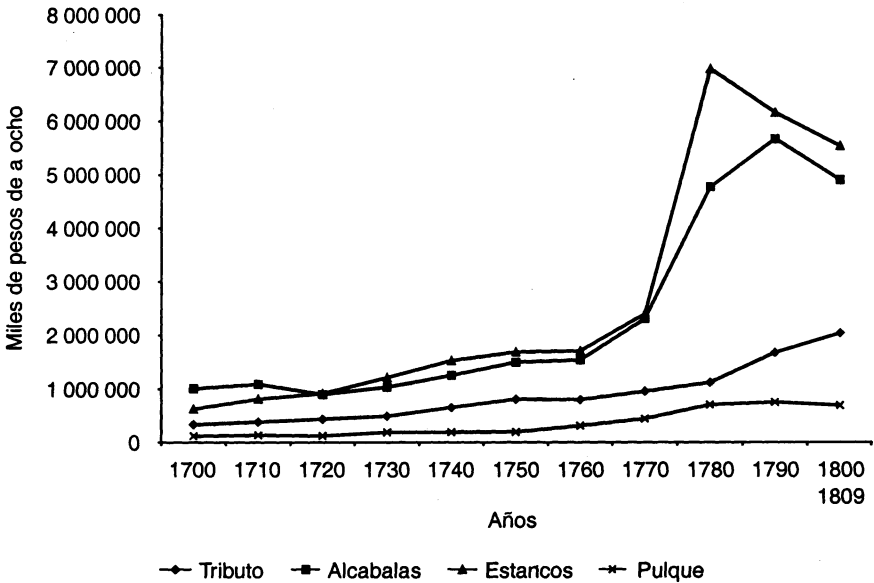
³⁴ Hernández Palomo, José, *La renta del pulque en Nueva España, 1663-1810*, Sevilla, EEHA, 1979.

³⁵ TePaske, John, *La Real Hacienda de Nueva España: La Real Caja de México (1576-1816)*, México, INAH, 1976; H. Klein, *op. cit.*, pp. 101-110.

³⁶ H. Klein, *op. cit.*, C. Marichal, *op. cit.*

GRÁFICA 3

El tributo y otros ingresos de la Real Hacienda
(año promedio por década)



FUENTE: Los datos de tributo, alcabalas y estancos fueron tomados de Klein, Herbert, *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1994; los datos del pulque están contruidos con base en TePaske, John, *La Real Hacienda de Nueva España: La Real Caja de México (1576-1816)*, México, INAH, 1976.

que la población consumidora de pulque puede ser considerada, en su mayoría, culturalmente indígena, lo que no implica que estuviera registrada como tal en las matrículas tributarias. Sin embargo, considero que, para los efectos de este argumento, ambos grupos de población son aproximadamente comparables.

En la enumeración de los distintos ramos que componen el erario y comparación de los respectivos ingresos en un año promedio del quinquenio 1785-1789, realizadas por Fonseca y Urrutia en la introducción de su obra, estos autores citan como renta líquida del ramo de tributos la cifra de 786 617 pesos, mientras que la del ramo del pulque fue de 757 914 pesos. Para el quinquenio 1788-

1792, analizado por Maniau, el año promedio de ingresos líquidos por tributo equivalía a 899 321 pesos y el del pulque a 761 131 pesos. No he estudiado los distintos estancos para saber en qué medida cada uno de ellos gravaba a la población indígena; pero solamente observando el monto ingresado al fisco en concepto de pulque se observa que es apenas inferior al ingresado por tributos. Es decir, ambas rentas sumadas duplicaban la recaudación de este último, según las cifras usadas por Fonseca y Urrutia, y, en menor medida, las extraídas por Maniau.³⁷

CONCLUSIONES

Considero haber demostrado que la necesidad de la corona española de ingresos la obligó a esforzarse para incrementar la base tributaria, la tasa de contribución y la eficiencia recaudadora en el ramo de tributos. Tal esfuerzo se realizó igualmente con los otros ramos fiscales; la diferencia radica tal vez en la impenetrabilidad casi absoluta del ramo de tributos a dicho afán recaudador. Como dejé expuesto, el sistema de la contribución indígena llegó al siglo XIX con una estructura básica muy similar a la que había sido definida en el siglo XVI; estructura sumamente complicada y diversa, muy ligada a situaciones consuetudinarias locales que los funcionarios encargados de poner en práctica las nuevas ordenanzas no se atrevieron a cambiar.

Esta situación trajo como consecuencia que la mayor parte de la legislación dictada en la segunda mitad del siglo XVIII no se cumpliera, y junto con ésta incluso varias cédulas muy anteriores que figuraban en la Recopilación de Indias. Nunca se estableció la cuota única, ni se eliminaron las tasas diferentes por estado civil, ni se logró exceptuar a las mujeres. Se mantuvieron, en contra de la ley pero toleradas por la Real Hacienda, muchos privilegios, exenciones y situaciones particulares basados solamente en la costumbre.

³⁷ Las cifras de Klein y TePaske que usamos para componer la gráfica 3 difieren de las que dan de Fonseca y de Urrutia y de las de Maniau. Según aquellos autores, el pulque ingresó en promedio, por cada década del siglo XVIII, aproximadamente un tercio de lo recaudado en concepto de tributos. Véase F. de Fonseca y C. de Urrutia, *op. cit.*, tomo I, pp. xvi y xix-xx; J. Maniau, *op. cit.*, pp. 11 y 29; H. Klein, *op. cit.*, y J. TePaske, *op. cit.*

Como resultado de esto, no se cumplió el objetivo de aumentar la recaudación del tributo a partir de la simplificación, uniformización e incremento en la tasación de indígenas y castas contribuyentes. Sin embargo, una tarea todavía por realizar es dilucidar en qué medida —sobre todo en la segunda fase que tuvo lugar en la última década del siglo XVIII y primera del XIX—, el aumento del ramo se debió a un crecimiento demográfico, y en qué medida a las mejoras que pudieron concretarse en la matriculación de tributarios y en la cobrabilidad debido a la descentralización de la recaudación en tesorerías regionales.

A pesar de la resistencia de la población indígena y de la dificultad que representó la deseada, pero nunca concretada reforma del ramo, la situación de ese grupo no mejoró debido a las arremetidas exaccionistas de la administración borbónica. Los indígenas no se libraron de pagar mayores impuestos a la corona, gracias al incremento de las tasas aplicadas a los bienes de consumo, en particular, al pulque.

En contrapartida habría que señalar el hecho de que las reformas que no pudieron realizarse en la Nueva España, constituyeron la base jurídica sobre la que se diseñaron las medidas que con éxito reformaron el Ramo de Tributos de la hacienda altoperuana, donde los contribuyentes indígenas pagaban una tasa cinco veces más alta. Puede ser que el territorio de lo que sería la Audiencia de Charcas, era, antes de la conquista española, mucho más pequeño y su población menos diversa étnicamente. Pero si se considera que las bases más importantes para definir el sistema tributario colonial se sentaron en el siglo XVI, cabe aducir que la Nueva España no contó con una figura que se afanara en uniformar la situación heredada de los reinos prehispánicos de la talla del virrey peruano Francisco de Toledo. Además, en el siglo XVIII la minería altoperuana estaba en decadencia, razón por la que la administración colonial dependía en alto grado de ingresos fiscales como los obtenidos en concepto de tributación personal, a diferencia de la hacienda novohispana que podía obtener más recursos del incremento del comercio y el consumo producido por el auge minero. Por último, considero que no es casual que las reformas fiscales borbónicas se aplicaran en el Alto Perú inmediatamente después de derrotado el ciclo de rebeliones de 1780-1782; victoria que estimo brindó el espacio político necesario para llevarlas a cabo sin temer resistencias.

EL IMPACTO POPULAR DE LAS REFORMAS FISCALES BORBÓNICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1780-1820)

ANA LIDIA GARCÍA PEÑA

Desde la época colonial hasta nuestros días los habitantes de la ciudad de México han soportado duras políticas fiscales, virreinales y republicanas, sin grandes manifestaciones de rechazo. Se dice que la “pasividad” de los capitalinos ha sido constante a lo largo de la historia. Las demostraciones de protesta y repudio de éstos a las distintas políticas gubernamentales, desde el siglo XVI, han sido realmente una excepción. Incluso, durante los dos principales movimientos revolucionarios del país, en 1810 y 1910, los habitantes de la urbe fueron sólo “espectadores pasivos” de un México convulsionado por la guerra. Sin embargo, cabe preguntarse qué tan cierta ha sido esta pasividad de los habitantes de la ciudad de México, y si bajo esa aparente pasividad existieron complejos procesos sociales de resistencia, que han escapado tanto al registro de la estadística oficial como al análisis de la historiografía tradicional.

Para tratar de responder a la pregunta anterior el presente trabajo centra su atención en el momento histórico de las reformas fiscales borbónicas y su impacto en los estándares de vida de los habitantes de la ciudad de México, entre los años de 1780 y 1820. Diversos estudios han puesto en claro que la época señalada está inscrita en la famosa “crisis del orden colonial” que se caracterizó por las agudas contradicciones y los cambios acelerados.¹ Pero exis-

¹ Klein, Herbert, “La economía de la Nueva España, 1680-1809: un análisis a partir de las cajas reales”, en *Historia Mexicana*, vol. xxxiv, núm. 4, abril-junio, 1985; Klein, Herbert, “Historia fiscal colonial: resultados y perspectivas”, en *Historia Mexicana*, vol. XLII, núm. 2, abril-junio, 1992; Marichal, Carlos, “Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804”, en *Historia Mexicana*, vol. xxxix, núm. 4 (156), abril-junio, 1990; Marichal, Carlos, “La bancarrota del

ten pocos trabajos que traten las consecuencias sociales y económicas de las reformas fiscales borbónicas en la población de la capital novohispana.²

¿Cuál fue el impacto social de esta política fiscal, cada vez más agresiva, con nuevos impuestos y préstamos forzosos?³ ¿Qué significó para la población capitalina el acelerado proceso de empobrecimiento social provocado por la inflación, el encarecimiento de la vida, el deterioro del poder adquisitivo y la disminución de los salarios? ¿Por qué no se dieron movimientos de resistencia, motines de subsistencia o tumultos populares como los de Quito en 1765 o de Guanajuato en 1766?⁴ y, si no hubo tumultos populares, ¿cómo se manifestaron y resolvieron los conflictos sociales en la lucha por los recursos?

Dar respuestas certeras a todas estas preguntas escapa a los modestos objetivos de este trabajo. No obstante, como un primer paso al apasionante tema del impacto de las reformas fiscales borbónicas entre los sectores populares de la ciudad de México, este ensayo plantea algunas hipótesis que me permiten explicar, a través de la teoría de la resistencia, la vinculación que existió entre reforma y política fiscal, estándares de vida, sistemas de trabajo y modelos de subsistencia.

virreinato: finanzas, guerra y política en la Nueva España, 1770-1808", en *Interpretaciones del siglo xvii mexicano*, México, Nueva Imagen, 1992; Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso; nueve ensayos de historia económica de México en los siglos xviii y xix*, México, Alianza, 1990; Van Young, Eric, *La crisis del orden colonial: estructura agraria y rebeliones populares de la Nueva España 1750-1821*, México, Alianza, 1992; TePaske, John, "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", en *Secuencia*, núm. 19, enero-abril, 1991.

² Trabajos pioneros son los de Florescano, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1708-1810. Ensayo sobre el movimiento de los precios y sus consecuencias económicas y sociales*, México, El Colegio de México, 1969, y E. Van Young, *op. cit.*

³ H. Klein, "Historia fiscal...", *op. cit.*

⁴ La reforma fiscal en Quito, con la creación de nuevos impuestos y el incremento de los ya existentes, culminó en un levantamiento popular que coincidió con las crisis minera y textil. Del mismo modo, en Guanajuato hubo amotinamientos de sectores populares que exigían derogar los nuevos impuestos, la suspensión del reclutamiento militar y la clausura de los expendios de tabaco del Estado. Véase Andrien, Kenneth, "Economic Crisis, Taxes and the Quito Insurrection of 1765", en *Past and Present*, núm. 129, noviembre, 1990, y Tenenbaum, Barbara, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

LA REFORMA FISCAL EN LA NUEVA ESPAÑA ENTRE 1780 Y 1820

Antes de analizar las estrategias de resistencia que determinaron el comportamiento social de los habitantes en la ciudad de México ante la reforma fiscal, conviene revisar de manera general el incremento de los impuestos entre los años de 1780 y 1820.

La política de racionalidad económica que desarrolló Carlos III y amplió Carlos IV tuvo dos grandes objetivos: revitalizar la economía española y aumentar la recaudación fiscal. En esta lógica, Nueva España, la colonia más importante en materia económica y tributaria, sufrió, desde los años setenta del siglo XVIII, una política hacendaria cada vez más coercitiva. Marichal propone la hipótesis de que la contribución fiscal novohispana a los ingresos metropolitanos aumentó en términos absolutos y relativos hacia fines del régimen colonial, y en particular entre 1790 y 1810. De las remesas americanas, el virreinato de la Nueva España fue el de mayor participación con 50% entre los años de 1773 y 1787; y 75% entre los años de 1788 a 1810 (de 30 000 000 de pesos plata enviados a España, 21 000 000 provenían de la Nueva España).⁵

El cuadro 1 presenta los ingresos fiscales crecientes de la Caja de México, entre fines del siglo XVIII y principios del XIX, según los análisis de Klein y TePaske. El promedio de incremento anual de los ingresos fiscales entre los años de 1770 y 1809 estuvo en 1.4%.⁶ Fue tan fuerte la presión fiscal en el virreinato que, a fines de siglo, la población de 6 000 000 contribuía a la Real Hacienda con 70% per cápita más que la población de la propia España.⁷ Para un modelo de fiscalidad de 48.2 000 000 en 1790, el impuesto per cápita sería de aproximadamente ocho pesos.

Para lograr tal incremento fiscal, el Estado borbónico desarrolló formas múltiples de intervención estatal como fueron: licencias o derechos, cargas por concesiones y privilegios, confiscaciones regulatorias, ingresos adicionales en el manejo o arriendo de monopolios del Estado, venta de propiedades públicas, retenciones a la exportación y aranceles a la importación, impuestos a las ventas internas y

⁵ Marichal, Carlos, "Beneficios y costos fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1812", en *Revista de Historia Económica* (en prensa).

⁶ J. Coatsworth, *op. cit.*, p. 39.

⁷ H. Klein, "La economía...", *op. cit.*, p. 591.

alcabalas, e impuestos específicos al oro y la plata, bebidas alcohólicas, perlas, tinte, sedas, vainilla y otros artículos comerciales. Los impuestos al comercio interior incluían también el pequeño comercio (pulperías) y los artículos transportados en caravanas de mulas.⁸ Bajo este panorama, la ciudad de México, sede de los poderes reales en el virreinato, sufrió fuertes y continuas cargas impositivas. Tenenbaum contabiliza un aumento en las categorías de impuestos de 32 tipos distintos en 1760, a 54 para 1790, lo que significó un incremento de 169 por ciento.⁹

Además de esta política de ingresos ordinarios, a partir de 1780 se desarrolló una de ingresos extraordinarios. La presión económica de las guerras internacionales provocó la imposición de préstamos y donativos extraordinarios a los habitantes de la Nueva España.¹⁰ Entre los años de 1779 y 1798 un gran porcentaje de los habitantes capitalinos fueron obligados a una serie de “préstamos universales” y “contribuciones personales forzosas”. En 1781 se impuso un donativo universal con una contribución de dos pesos por cada vecino o cabeza de familia residente en la ciudad de México.¹¹

Bajo este esquema, pareciera que los habitantes capitalinos sufrieron una avasalladora política fiscal. No obstante, existen dos factores que ponen en duda la efectividad de dichas exacciones fiscales: en primer lugar, la percepción fiscal en la ciudad de México comenzó a descender poco antes de iniciar el siglo XIX. El continuo déficit presupuestario del gobierno de la ciudad de México provocó desastrosos efectos en los servicios municipales.¹²

El estudio de García Acosta y Florescano presenta cómo el ingreso por alcabalas (impuesto virreinal básico de 6% sobre todas las ventas) en la Real Caja de México descendió de manera abrupta a partir de 1800. Si para la década de 1790 había sido de casi 20 000 000

⁸ J. Coatsworth, *op. cit.*, p. 45.

⁹ B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 20; Deans-Smith propone que el número de impuestos era de 84, véase Deans-Smith, Susan, *Bureaucrats, Planters and Workers: the Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1992.

¹⁰ C. Marichal, “La bancarrota...”, *op. cit.*

¹¹ C. Marichal, “Las guerras...”, *op. cit.*

¹² Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 178.

de pesos, en 1820 fue de menos de 6 000 000.¹³ De la misma manera, TePaske expone una caída real del ingreso fiscal entre los años de 1800 y 1809 (véase cuadro 1).

CUADRO 1

Ingresos fiscales de la Caja de México, 1770-1809
(promedios anuales en miles de pesos)

Años	Según H. Klein		Según J. TePaske	
	Ingresos	Datos deflactados	Ingresos	Datos deflactados
1770-1779	7 678.3	8 457.2	7 952.9	8 499.2
1780-1789	12 310.7	8 207.1	11 729.8	7 819.3
1790-1799	23 049.3	18 950.3	15 682.0	12 893.2
1800-1809	40 444.5	27 652.3	18 375.5	12 579.2

FUENTE: Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso; nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza, 1990, p. 39.

El segundo factor que matiza la supuesta agresividad de la política tributaria borbónica es la inestabilidad de la reforma. A medida que la crisis económica se fue agravando, se realizaron muchos cambios en los impuestos, creándose algunos y desapareciendo otros. Esto provocó un efecto de presión-relajamiento, que a la larga tendió a la baja en la percepción fiscal. En 1790 aumentó el impuesto a la harina; en 1810 se estableció un nuevo impuesto al tabaco; en 1812 se fijó una especie de impuesto predial sobre casas particulares; en la misma época, y dado el estado de guerra que vivía la colonia, se establecieron impuestos especiales al maíz, chile, frijol, pero se eximió a los granos y a la carne; hacia fines de la segunda década del siglo XIX se crearon impuestos “especiales” como el que gravaba los carruajes particulares o el de la lotería forzosa —llamado por Anna el “más extraño e imaginativo de los impuestos”— desde su imposición condenado al fracaso.¹⁴

¹³ García Acosta, Virginia y Enrique Florescano, “Introducción: avances y perspectivas en la historia de los precios novohispanos”, en *Los precios de alimentos y manufacturas novohispanos*, México, UNAM-CIESAS, 1995, p. 120.

¹⁴ T. Anna, *op. cit.*, pp. 274-277.

Para concretar: el marco institucional de la reforma fiscal en la capital novohispana significó, en teoría, la creciente y coercitiva intervención del gobierno en cualquier tipo de actividad económica legal. Sin embargo, de manera contraria a lo esperado, el gobierno capitalino comenzó a sufrir una constante baja en los ingresos fiscales al doblar el siglo XIX, siendo la disminución en los ingresos fiscales proporcional a la creación de nuevos impuestos. De esta forma, las estrategias de resistencia de la población capitalina, junto con el agravamiento de las condiciones políticas y militares, colocaron en aprietos a la reforma tributaria borbónica.

TEORÍA DE LA RESISTENCIA
CONTRA TEORÍA DE LA MARGINALIDAD

La constante carga impositiva que sufrieron los capitalinos entre los años de 1780 y 1820, sirve en trabajos como los de Eric Van Young y Timothy Anna —quienes utilizan las hipótesis de “marginalidad” y “despolitización”, respectivamente—, para afirmar la constante pasividad de la población urbana.¹⁵ En cambio, los planteamientos de James Scott en torno de la teoría de la resistencia, me permiten contraponer a la supuesta pasividad elaborados lineamientos conceptuales de estrategias de resistencia. A continuación analizo cada una de estas tres propuestas.

Eric Van Young realiza un profundo estudio sobre la crisis económica durante las postrimerías del siglo XVIII en la capital y otras ciudades novohispanas. Plantea la hipótesis del empobrecimiento generalizado a gran escala y el descenso real de los ingresos de los trabajadores asalariados, como resultado de las presiones inflacionarias y la caída de los salarios. Las reformas fiscales lograron aumentar las rentas reales, pero a costa del capital acumulado y del bienestar económico de la colonia.¹⁶ Es “impresionante” —dice Van Young— la ausencia de levantamientos urbanos, debido a de la atomización y marginalidad de una población preponderantemente migratoria.¹⁷

¹⁵ E. Van Young, *op. cit.*, T. Anna, *op. cit.*

¹⁶ E. Van Young, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 336.

De la misma manera, Timothy Anna desarrolla la hipótesis de la pasividad y despolitización de los habitantes capitalinos.¹⁸ El eje de su análisis se basa en explicar cómo la caída del gobierno español en la ciudad de México se debió a la pérdida de la autoridad real del sistema imperial.¹⁹ Entre las distintas causas o “amenazas” que fueron mermando dicha autoridad cita el detrimento económico que vivieron los pobladores de la ciudad de México. Los pobres sufrieron los estragos del hambre y los ricos el creciente peso de los impuestos. Sin embargo, a pesar de ser una “vieja historia de escasez”, con epidemias (1813-1814 y 1821), aguas negras, jaurías de perros salvajes y hambrientos, incremento de la delincuencia, decadencia de los mercados y cese de los servicios educativos y médicos, el autor no termina de explicar cuál fue la reacción popular ante este creciente deterioro económico y cómo influyó en la decadencia de la autoridad real. Incluso pareciera que los habitantes de la ciudad “vivieron vidas marginadas”, y se convirtieron en simples espectadores de los cambios de gobierno, los golpes de Estado y la creciente militarización de su ciudad.²⁰

Considero que el concepto de pasividad, utilizado tanto por Van Young como por Anna, está profundamente influido por una noción tradicional de los movimientos populares urbanos. Es decir, si no hubo confrontación directa, entonces sólo pudo haber existido la pasividad y marginalidad de la población.²¹ Ambos autores consideran los movimientos populares como momentos de ruptura y no como una práctica cotidiana, de ahí el énfasis puesto en destacar la pasividad de los capitalinos durante la guerra de independencia, coyuntura ideal para las manifestaciones de protesta y de acción política populares que supuestamente no sucedieron.

¹⁸ T. Anna, *op. cit.*

¹⁹ El autor entiende por “autoridad real” el derecho que la nación le otorgó al rey para ejercer la soberanía. Según la vieja tradición político-jurídica española, la realeza se justificaba por sus actos, *ibid.*, p. 14.

²⁰ *Ibid.*, pp. 14-200.

²¹ El modelo ideal de movimientos populares urbanos fue desarrollado por E. P. Thompson, quien analizó los motines populares en Inglaterra durante el siglo XVIII. Más que motines de subsistencia son movimientos de protesta social que castigan injusticias según una “economía moral de los pobres”. Véase Thompson, E. P., “La economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII”, en *Tradicón, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, Barcelona, Crítica, 1979.

Para James Scott, en cambio, existe un principio fundamental de reciprocidad en la construcción de relaciones sociales, según el cual “a toda forma de dominación corresponde otra de resistencia”.²² En su análisis, la pasividad no tiene cabida, pues entre grupos subordinados que carecen de derechos políticos o civiles, existe gran cantidad de estrategias de resistencia cotidiana que se desarrollan al margen del poder. Son manifestaciones de una conducta fragmentaria y fugitiva que no buscan la confrontación directa, sino el anonimato, la muchedumbre o el accidente.

Al utilizar las categorías conceptuales de “Public Transcript” y “Hidden Transcript”, Scott explica cómo a toda forma de dominación que trata de ser hegemónica, se contraponen discursos, gestos y prácticas sociales “ocultas” que escapan a las estructuras formales del poder. El resultado es la continua confrontación, tensión y redefinición de la zona de batalla entre los grupos dominantes y los subalternos.

Lo importante en el estudio de Scott, que sirve para los intereses de este trabajo, es la gran diversidad de niveles y formas de resistencia que pueden existir en las relaciones de dominación. Uno de los niveles más ampliamente difundido es el del disimulo y el anonimato que sucede en la arena pública cotidiana. Son comportamientos aparentemente inexplicables para las élites dominantes, quienes ven en la muchedumbre actos lujuriosos, subrepticios y criminales. Sin embargo, para los grupos subalternos acciones como el robo, la evasión de impuestos, la corrupción o incluso la mendicidad, son espacios de libertad que permiten la realización de comportamientos prohibidos por la cultura oficial. El mercado ilegal, por ejemplo, ofrece a la muchedumbre la posibilidad de comprar y vender distintos productos en un plano de igualdad, lejos del sitio oficial del mercado —espacio institucional de dominación, rodeado de privilegios.²³ Así, se podría explicar cómo, ante la creciente exacción fiscal borbónica, las respuestas populares de los capitalinos se diluyeron en complejos mecanismos y estrategias de resistencia que no sólo escaparon al control, sino incluso al registro oficial.

²² Gran parte de la teoría de Scott reformula los planteamientos de Michel Foucault. Véase Scott, James, *Domination and the arts of Resistance*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1990.

²³ *Ibid.*, pp. 120-121.

El retroceso del ingreso fiscal en la ciudad de México a principios del siglo XIX (analizado en el apartado anterior) no quiere decir que la gente dejara de producir o de consumir, sino que se llevaron a cabo múltiples estrategias de resistencia. Nuevos y viejos mecanismos “ilegales” de producción y comercio fueron creados y reproducidos entre los habitantes de la urbe. El análisis de estos mecanismos constituye el objeto de estudio de las restantes secciones del trabajo.

POBLACIÓN, TRABAJO E ILEGALIDAD

Sin duda, los sesgos de la información demográfica de fines del siglo XVIII y de gran parte del XIX fueron el resultado de las constantes manifestaciones de resistencia de los habitantes de la ciudad de México. Hace más de un siglo, Orozco y Berra hizo notar que el fenómeno de la disparidad e inexactitud en la información demográfica se debía a esa vieja estrategia del ocultamiento de varones entre los grupos populares, pues se consideraba cualquier levantamiento censal como precursor de algún nuevo gravamen y control gubernamental.²⁴

Por tal motivo, los censos de población entre 1772 y primeras décadas del siglo XIX muestran información muy sesgada e incompleta (véase cuadro 2). Orozco y Berra aclara cómo el censo de 1790 —mandado hacer por Revillagigedo— inexplicablemente muestra un incremento de sólo 464 habitantes en relación con el de 1772.²⁵

De la misma manera, el censo de 1804, elaborado por Humboldt, y el de 1805, mandado hacer por el Tribunal del Consulado, tienen el sesgo de haber tomado como base el censo incompleto de 1790. Por otro lado, el padrón de 1811 formado por el Juzgado de Policía está muy inflado debido a la multitud de familias provincianas que se habían refugiado en la capital por temor a los insurgentes.

Por último, el censo de 1813 tiene dos graves problemas según Orozco y Berra: el primero, haber sido levantado después de las epidemias de fiebre que mermaron la población en más de 20 000 habi-

²⁴ Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la ciudad de México desde su fundación hasta 1854*, México, Secretaría de Educación Pública, 1973, pp. 71-75.

²⁵ *Idem.*

CUADRO 2

Población de la ciudad de México según Orozco y Berra

Año	Población
1772	112 462
1790	112 926
1792	130 602
1804	137 000
1805	130 000
1811	168 846
1813	123 907
1833	170 000
1838	205 430
1852	200 000

FUENTE: Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la ciudad de México desde su fundación hasta 1854*, México, Secretaría de Educación Pública, 1973.

tantes, y el segundo —como se hizo con el objeto de alistar hombres para las milicias—, tiene un faltante superior a los 24 000 varones.

Asimismo, el subregistro de población afecta más a las categorías de indígenas y mestizos. Por tal motivo hay una gran preponderancia de blancos y criollos en la ciudad de México, que representan alrededor de 50% de la población. Caso atípico para un virreinato donde predominaban indígenas y mestizos (véase cuadro 3).

Por ende, el ocultamiento de varones también pudo haber afectado la diferencia entre el registro demográfico de mujeres y hombres. En una muestra que Silvia Arrom realizó del censo de 1811 descubrió que 32.4% de las unidades domésticas eran encabezadas por mujeres. De la misma manera, existió una gran disparidad en el índice de masculinidad con un promedio de 79.1 hombres por cada 100 mujeres.²⁶

En el mismo sentido que el análisis de la categoría población, el análisis de las categorías de trabajo y desempleo nos permite conocer otras estrategias de resistencia de la población capitalina durante las reformas fiscales borbónicas. Muchas apreciaciones en torno

²⁶ Arrom, Silvia, "Marriage Patterns in Mexico City 1811", en *Journal of Family History*, núms. 3-4, invierno, 1978.

CUADRO 3

Distribución de la población de la ciudad de México según los censos de Revillagigedo (1790) y Humboldt (1804)

<i>Grupo social</i>	<i>Según Revillagigedo (1790)</i>		<i>Según Humboldt (1804)</i>	
	<i>Población</i>	<i>(%)</i>	<i>Población</i>	<i>(%)</i>
Blancos americanos	50 371	45	65 000	48
Blancos europeos	2 335	2	2 500	2
Estado eclesiástico	8 166	7		
Indios	25 603	23	33 000	24
Mestizos	19 357	17	26 500	19
Mulatos	7 095	6	10 000	7
Total	112 926		137 000	

FUENTE: Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la ciudad de México desde su fundación hasta 1854*, México, Secretaría de Educación Pública, 1973, pp. 72-73.

del nivel de vida en la ciudad de México entre los años de 1780 y 1820, consideran que el alto índice de pobreza se debió al desempleo “oficial” y a la carencia de salarios estables.

Entre los años de 1780 y 1820 la capital novohispana era la más grande de todo el continente americano con 130 000 habitantes promedio (véase cuadro 4). De éstos, la población en edad de trabajar (de 17 a 60 años) representaba la gran mayoría, alrededor de 68% del total.²⁷ En esta población económicamente activa sólo 55.6% (que equivalía entre 37 000 y 40 000 personas) tenía alguna ocupación estable, mientras que los otros 30 000 permanecían como “pobres de la ciudad” sin ningún trabajo oficialmente registrado.²⁸ Van Young estima que una de las causas del deterioro en los estándares de vida y el empobrecimiento generalizado fue la caída de los salarios reales. Al disminuir los salarios, afirma, disminuyó también el ingreso real de los trabajadores asalariados.²⁹

²⁷ Moreno Toscano, A., “Algunas características de la estructura de la población urbana: ciudad de México siglos XVIII-XIX”, en *Investigación demográfica en México*, México: INAH, 1978, pp. 1-26. Ante una alta tasa de mortalidad infantil y una baja tasa de natalidad la migración convirtió a la capital en una población envejecida.

²⁸ E. Van Young, *op. cit.*, p. 359.

²⁹ *Ibid.*, p. 100.

CUADRO 4

Población de Nueva España y ciudad de México
(en miles de habitantes)

Año	Nueva España		Ciudad de México		
	Población	Incremento anual medio	Población	(%)	Incremento anual medio
1742	3 336		98	2.9	
1793	5 200	0.9	113	2.1	0.3
1803	5 387	1.2	137	2.5	1.5
1810	6 122	0.9	180	2.9	4.0
1823	6 800	0.8	165	2.4	-0.7

FUENTE: Garza Villarreal, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970)*, México, El Colegio de México, 1985.

La idea anterior parte del principio de que el nivel de ingreso de la población capitalina a fines del XVIII y principios del XIX dependía de un salario estable y, en consecuencia, aquellos que no tenían un empleo remunerado eran “pobres de la ciudad” sin ninguna posibilidad de subsistencia. Sin embargo, resulta demasiado riesgosa tal afirmación, pues en aquella época la economía de la ciudad de México era precapitalista y artesanal con muchos intereses y valores que rebasaban los simplemente salariales y monetarios.

Para fines del siglo XVIII la capital novohispana contaba con alrededor de 20 000 trabajadores que se dedicaban a las tareas industriales y artesanales, distribuidos, según el censo de 1794,³⁰ de la siguiente manera: existían 1 520 establecimientos manufactureros con 5 211 trabajadores fijos (cuadro 5), que sumados a los dueños daban un total de 6 731. También existían cuatro talleres reales con un promedio mínimo de 7 500 trabajadores. Por último, estaban los artesanos que realizaban su trabajo en su propia casa con un total aproximado de 5 000.³¹

³⁰ “Censo o estado general que comprende las oficinas y casas de trato”, en González Angulo, Jorge, *Artesanado y ciudad a finales del siglo XVIII*, México, SEP/FCE, 1983.

³¹ *Ibid.*, pp. 8-19; Miño Grijalva, Manuel, “Espacio económico e industrial textil: los trabajadores novohispanos 1780-1810”, en *Historia Mexicana*, vol. xxxii, núm. 4 (182), abril-junio, 1983.

CUADRO 5

Trabajadores y artesanos de la ciudad de México en 1791

	Talleres		Trabajadores	
	Número	%	Número	%
Talleres particulares				
Textil	380	25.5	1 623	9
Alimentos	289	19.4	1 184	6.4
Metales preciosos	95	6.3	752	4.1
Cuero	237	16	679	4
Metales	138	9.2	497	3
Madera	114	7.6	437	2.3
Cera	137	9.1	127	1
Arte	26	1.7	73	0.5
Imprenta y papel	15	1	63	0.4
Losa y vidrio	18	1.2	61	0.3
Jarcia	20	1.3	22	0.1
Varios	20	1.3	9	0.04
Talleres de la corona				
Real Fábrica				
de Puros y Cigarros	1	0.60	7 051	38.7
Casa de la Moneda			455	2.4
Casa del Apartado			73	0.3
Fábrica de pólvora			160	0.80
Domiciliarios			5 000	27.3
Total	1 490	99.60	18 256	99.80

FUENTE: González Angulo, Jorge, *Artesanado y ciudad a finales del siglo XVIII*, México, Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica, 1983.

Los salarios promedio, de los casi 20 000 trabajadores que el cuadro 5 presenta, fluctuaban entre 60 y 300 pesos anuales.³² En general, el salario del trabajador urbano capitalino variaba entre cuatro reales y un peso diario para el calificado, y entre dos a cuatro reales para el no calificado.³³ Sin embargo, en las postrimerías del siglo XVIII no era frecuente la existencia del pleno empleo con más de 300 días laborales al año; en su lugar, existía una gran variedad de

³² E. Van Young, *op. cit.*, p. 80; T. Anna, *op. cit.*, pp. 36-44.

³³ S. Deans-Smith, *op. cit.*, p. 143.

tiempos laborales. El promedio de ingreso de subsistencia per cápita era de alrededor de 34 pesos anuales (cuadro 6).

Para una familia de cuatro miembros se requería un ingreso aproximado de 136 pesos al año para sobrevivir. Sin embargo, como el cuadro 6 lo demuestra, existieron grandes diferencias en el nivel de ingreso de acuerdo con los distintos años laborales. No es lo mismo un tiempo completo de seis días a la semana y 52 semanas al año que un subempleo de tres días a la semana. La mayoría de los “pobres urbanos” se encontraban en el rango del subempleo, con un año laboral de unos cuantos meses, pero con la posibilidad de administrar libremente su propio tiempo.³⁴

Según los estudios de González Angulo y Deans-Smith, el conflicto laboral urbano, por lo menos entre artesanos y tabacaleros, no era porque los trabajadores demandaran mejores salarios. Para este tipo de trabajadores lo esencial no era la subsistencia; para los artesanos era encontrar un medio para reproducirse como pequeños productores; para los tabacaleros mantener la libertad de administrar su propio tiempo laboral.³⁵ Las famosas protestas de los trabajadores de la Real Fábrica de Tabaco de la ciudad de México de los años de 1780, 1794 y 1797, no demandaron incrementos salariales, sino el respeto a las prácticas laborales y la supresión de políticas modernizadoras, como el intento de querer racionalizar el uso del papel.³⁶

Muchos de los pobladores de la urbe encontraron un medio de producción-reproducción en el autoconsumo o la economía doméstica, por mencionar sólo dos estrategias de resistencia al deterioro de los estándares de vida y a la caída de los salarios reales. Hablar de autoabastecimiento significa establecer una gran diferencia entre estándares de vida y poder adquisitivo. Múltiples estrategias y prácticas sociales permitieron a las unidades domésticas abastecerse de lo indispensable sin necesidad de depender de un salario estable.

Un artesano subempleado del siglo XVIII podía percibir un salario inferior a los 100 pesos anuales; pero si la unidad doméstica que encabezaba era capaz de abastecerse de algunos de los productos básicos sin necesidad de recurrir al mercado, entonces el nivel

³⁴ *Ibid.*, pp. 196-200.

³⁵ J. González Angulo, *op. cit.*, pp. 226-235.

³⁶ S. Deans-Smith, *op. cit.*, pp. 227-248.

CUADRO 6

Ingreso anual de un trabajador manufacturero a fines del siglo XVIII, comparado con el nivel mínimo anual de subsistencia para familias de uno a once miembros

Salario diario por persona (en reales)*	Año laboral (\$) <i>Mínimo anual de subsistencia</i>					
	De 130 días	De 150 días	De 180 días	De 220 días	De 260 días	De 280 días
1	16.25	18.75	22.50	27.50	32.50	35.00
2	32.50	37.50	45.00	55.00	70.00	70.00
3	48.75	56.25	67.50	82.50	105.00	105.00
4	65.00	75.00	90.00	110.00	140.00	140.00
5	81.25	93.75	112.50	137.00	175.00	175.00
6	97.50	112.50	135.00	165.50	210.00	210.00
7	113.75	131.25	157.50	192.50	245.00	245.00
8	130.00	150.00	180.00	220.00	280.00	280.00
9	146.25	168.75	202.50	247.50	315.00	315.00
10	162.50	187.50	225.00	275.00	350.00	350.00
11	178.75	206.25	247.50	302.50	385.00	385.00

* 8 reales = 1 peso. 1 real × 130 días = 16.25 pesos, etc.

FUENTE: Deans-Smith, Susan, *Bureaucrats, Planters and Workers: the Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1992.

de vida de dicho grupo doméstico era muy superior al señalado por el rígido parámetro del salario. Si bien es cierto que en la ciudad de México el autoconsumo estaba menos difundido que en las zonas rurales, se ha comprobado que los residentes capitalinos mantenían a miles de cerdos, cabras, gallinas y otros animales domésticos en los patios de sus casas.³⁷

La economía precapitalista de la ciudad fue altamente propicia para el desarrollo de múltiples economías domésticas y del trabajo domiciliario. González Angulo considera que la época está ubicada en el tránsito del derrumbe de los gremios a la dominación hegemónica del capital comercial. El papel protagónico que comenzó a desempeñar el comerciante, no sólo rompió el vínculo gremial de producción y venta sino que además estimuló la proliferación de talleres domésticos.³⁸

Los talleres domésticos estuvieron basados en la economía familiar que permitió a un oficial artesano ahorrar gastos y generar bienes y servicios, que en otras circunstancias hubiera tenido que pagar. Un taller familiar reducía enormemente los costos de producción y aumentaba las ganancias, pues utilizaba mano de obra no asalariada.

El control del Ayuntamiento, de las ordenanzas gremiales y hasta las protestas y reclamos de muchos maestros artesanos, no fueron suficientes para impedir que el trabajo domiciliario y la economía doméstica pasaran de la marginalidad a un papel predominante en las actividades productivas de la ciudad de México a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Según el cuadro 5, había 5 000 trabajadores domiciliarios en el año de 1791; mucho más que los 1 489 artesanos con talleres particulares.

El trabajo domiciliario fue altamente propicio para la ilegalidad, ya fuese para el abastecimiento de algún comerciante o de los propios artesanos. Muchos oficiales multiplicaron los talleres sin registro, que no pagaban impuestos ni salarios. Si bien un taller ilegal estaba expuesto a las persecuciones —que, por cierto, nunca fueron muy efectivas—, permitía a muchos artesanos evitar los costos que significaba la instalación legal de un taller: pagar a los veedores para el examen

³⁷ E. Van Young, *op. cit.*, p. 85.

³⁸ J. González Angulo, *op. cit.*, pp. 125-146.

de maestría, la media anata al Ayuntamiento, conseguir el utillaje necesario y pagar la renta de una accesoria. Ante tantas restricciones, bien valía la pena correr el riesgo en el mundo de la ilegalidad. Una producción en pequeña escala, como la elaborada en el trabajo domiciliario, era fácilmente vendida en las calles de la ciudad.

Los talleres ilegales proliferaron entre dos tipos de artesanos: los *rinconeros* y los *contraventores*. Los *rinconeros* eran oficiales artesanos que se negaban a cumplir con las disposiciones gremiales para obtener su licencia y montar un taller público. La posible legalidad no significaba ninguna ventaja para los *rinconeros*, puesto que de cualquier manera seguirían trabajando y, en cambio, implicaba muchas desventajas pues los sujetaba al permanente desfalco del conjunto de onerosas contribuciones y gastos que la condición de maestro aparejaba. Era preferible incursionar en el trabajo clandestino a permanecer como asalariado de los maestros. Los talleres domésticos, donde los artesanos trabajaban en un rincón del hogar, proliferaron sobre todo en la periferia de la ciudad, lejos del control de las autoridades.

El segundo tipo de artesanos domiciliarios eran los *contraventores*, personas ajenas al gremio y sin conocimiento práctico del oficio. A fines del siglo XVIII los *contraventores* eran un grupo superior al de los maestros examinados. Ante este hecho consumado y la demanda constante, lo único que el cabildo hizo fue tratar de incorporar a los *contraventores* al gremio, para evitar la ilegalidad.³⁹

Además del trabajo ilegal de los oficiales *rinconeros* y los *contraventores*, que llegaron a constituir el segmento mayoritario de los productores urbanos, existieron otros mecanismos de resistencia de los trabajadores urbanos a la política fiscal; tal fue la posibilidad de negociar e imponer condiciones laborales al gobierno virreinal.

En el Ayuntamiento de la ciudad de México no había verdadera voluntad política para perseguir a los oficiales deudores o *rinconeros*. Tuvo una actitud más bien tolerante.⁴⁰ De la misma manera, la posición que el gobierno virreinal asumió como patrón de miles de trabajadores urbanos, a través de los monopolios reales, estuvo lejos de ser autoritaria, rígida y coercitiva. El Estado absolutista borbónico mantuvo, tanto en materia fiscal como en política

³⁹ *Ibid.*, pp. 125-222.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 226-235.

laboral, viejas y arraigadas tradiciones coloniales de negociación y permisividad, antes que de imposición.

El interesante estudio de Deans-Smith sobre los trabajadores tabacaleros me permite explicar el planteamiento anterior.⁴¹ El Estado absolutista borbónico estuvo obsesionado con la idea de que las clases bajas estaban potencialmente inclinadas al desorden público. Por tal motivo, desarrolló una política paternalista a fin de evitar las injusticias y, en consecuencia, para desactivar los conflictos. En las relaciones laborales entre la junta de administración y los empleados de la Real Fábrica de Tabaco de la ciudad de México a fines del siglo XVIII, predominó un trato de continua negociación, ajuste, resistencia y adaptación, y muy pocas veces de represión. Los cerca de 9 000 trabajadores tabacaleros de la fábrica no fueron espectadores pasivos, sino decididos actores que, a través de la organización mutualista de la Concordia —su mayor símbolo de independencia—, lograron influir en la estructura de su lugar de trabajo.⁴²

Es cierto que la Fábrica de Tabaco fue parte de un lucrativo monopolio que le redituó altas ganancias a la corona española; pero también es cierto que la creación y sostenimiento de una fábrica de tal magnitud fue vista por el gobierno colonial como un importante catalizador social. El dar empleo a casi 40% de la fuerza laboral artesanal de la época y 11.5% de la población económicamente activa de la ciudad,⁴³ fue visto por el Estado como un mecanismo de estabilidad social. La estructura productiva y tecnológica de la fábrica nunca se modernizó, pues hubiera implicado, entre otras consecuencias, disminuir la planta laboral.

Gracias al trabajo a destajo, sistema por el que estaba empleado 94% de la fuerza laboral de la fábrica, los trabajadores tuvieron la posibilidad de controlar sus actividades. Contrario a lo que pudiera pensarse, el trabajo a destajo permitió a la gran mayoría de los trabajadores administrar su propio tiempo y subemplear trabajo doméstico, lo que les facilitó la búsqueda de otros mecanismos de in-

⁴¹ S. Deans-Smith, *op. cit.*

⁴² *Idem.*

⁴³ Ros T., María A., "La Real Fábrica de Puros y Cigarros: organización del trabajo y estructura urbana", en *Ciudad de México: ensayo de construcción de una historia*, México, Secretaría de Educación Pública/Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1978, p. 51.

greso familiar. De tal manera que el trabajador regía su tiempo conforme con sus propias necesidades y habilidades.⁴⁴

El interés por mantener un rudimentario sistema artesanal, que ofreciera empleo a un considerable número de desocupados de la ciudad, se mantuvo constante hasta la década de los años noventa (la fábrica se abrió en 1770). Hacia fines de siglo, la crisis en el abasto de papel y las movilizaciones de los trabajadores, llevaron a la administración de la fábrica a despedir a los trabajadores no calificados, especialmente a las mujeres, lo que permitió bajar los salarios. Sin embargo, la reducción laboral se hizo lentamente (cuadro 7), evitando siempre la confrontación con los trabajadores.

CUADRO 7

Cambios en la fuerza laboral de la
Real Fábrica de Tabaco de la ciudad de México

Año	Número de trabajadores
1770	900
1771	5 600
1772	7 400
1793	7 161
1794	8 133
1795	7 074
1796	8 988
1797	8 976
1798	5 522
1808	5 437

FUENTE: Deans-Smith, Susan, *Bureaucrats, Planters and Workers: the Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1992, p. 176.

En conclusión, algunas de las principales características de la economía de los grupos populares de la ciudad de México en las postrimerías del siglo XVIII y principios del XIX, fueron el empleo ilegal y la búsqueda de opciones informales de ingreso familiar, aun entre los empleados del gobierno, por lo que no podemos equiparar salario con ingreso familiar.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 200-213.

CONSUMO, INFLACIÓN Y CONTRABANDO

Otro factor que se utiliza para fundamentar la constante marginalidad y pauperización de los habitantes capitalinos es la acelerada inflación que la ciudad de México sufrió entre fines del siglo XVIII y principios del XIX. En las últimas décadas de la colonia la economía de la ciudad de México estuvo dominada por una tendencia alcista en los precios; primero del maíz, seguido por otros artículos importantes como el trigo y el frijol. El proceso inflacionario se aceleró después de 1750 de tal manera que para 1800, los precios se habían duplicado, y para la primera década del siglo XIX se triplicaron.⁴⁵

El proceso inflacionario en la ciudad a lo largo del siglo XVIII estuvo estrechamente vinculado a las crisis agrícolas de subsistencia, que se fundamentaban en el siguiente ciclo: pérdida de cosechas, escasez, carestía, hambre, epidemias (1772, 1779, 1797-1798 y 1808-1811), reducción de casamientos y nacimientos, aumento de la tasa de mortalidad, desplazamiento de la población, paro textil, malestar social, tensión política y mayor incidencia de vagabundeo y crímenes. Las investigaciones de Florescano pusieron en claro la relación que existió entre la periodicidad de estas crisis y las crecientes fluctuaciones en la producción de maíz y sus precios, que a lo largo de los últimos 25 años del siglo XVIII se repitieron cíclicamente.⁴⁶

Los precios mejor analizados son los del maíz,⁴⁷ trigo⁴⁸ y azúcar.⁴⁹ En los precios de estos tres productos existió una tendencia ascendente a lo largo del periodo analizado. En 1790, la fanega de maíz costaba dos pesos; para 1811, subió a cuatro pesos con cuatro

⁴⁵ E. Van Young, *op. cit.*, p. 74; Garner, Richard, "Price Trends in Eighteenth Century Mexico", en *The Hispanic American Historical Review*, vol. XLV, núm. 2, mayo, 1985.

⁴⁶ Florescano, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícolas en México, 1708-1810. Ensayo sobre el movimiento de los precios y sus consecuencias económicas y sociales*, México, El Colegio de México, 1969.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ García Acosta, Virginia, "Comparación entre el movimiento de los precios del trigo y del maíz y el alza generalizada de precios a fines de la época colonial", en García Acosta, Virginia (coord.), *Los precios de alimentos y manufacturas novohispanas*, México, Comité Mexicano de Ciencias Históricas/UNAM-CIESAS/Instituto Mora, 1995.

⁴⁹ Crespo, Horacio, "Los precios del azúcar en Nueva España. Tendencias seculares y comportamiento cíclico", en *ibid.*, p. 91.

reales. Por su parte, la carga de harina de trigo se estandarizó en un peso y medio real entre 1770 y 1790; pero, para 1812, ascendió a un peso con cuatro reales y medio.⁵⁰ Al igual que estos tres productos básicos, también se han encontrado incrementos en los precios del frijol, chícharo, carne, pulque, tabaco, combustible, además de otros productos alimenticios para los que todavía no se tienen series completas.

Sin embargo, el análisis de la inflación presenta el mismo problema que el análisis del salario visto en el apartado anterior. Ambos son parámetros demasiado estáticos, poco idóneos para adentrarse en la compleja economía precapitalista y parcialmente monetaria de la capital novohispana. Existe además otro problema: el precio es una relación que forzosamente necesita ser deflactado; procedimiento que, según los especialistas, no es nada fácil para la época, pues no se conocen las series de precios de suficientes productos que permitan inferir el comportamiento de la economía en general. Además, la difundida práctica de diversos tipos de comercio, considerados ilegales por el sistema, como fueron el baratillo, la cacahuatería o el contrabando, para los cuales no existe ningún tipo de registro estadístico, permitieron a muchos habitantes de la ciudad comprar y vender infinidad de productos sin necesidad de pagar impuestos o alcabalas, ni de circunscribirse en la galopante inflación.

Algunos de los principales problemas que implica estudiar el proceso inflacionario en la ciudad de México, según los datos previamente señalados son, primero, la falta de series estadísticas confiables de un número suficiente de productos que permitieran definir una canasta básica, deflactar sus precios y conocer el incremento real de los mismos; y, segundo, lo difícil que resulta comparar comportamiento de productos tan distintos. Alimentos como el maíz, el trigo y el azúcar, por sólo mencionar los más conocidos, tuvieron tendencias alcistas muy diferentes: el primero tendió a subir durante las crisis agrícolas; el segundo, ascendió conforme crecía la población urbana, y el tercero, por ser un artículo suntuario, elevó sus precios en relación con coyunturas especulativas y de sobreproducción.⁵¹

⁵⁰ V. García Acosta, *op. cit.*, p. 177.

⁵¹ H. Crespo, *op. cit.*, pp. 112-184.

Además, el estudio de la inflación necesita ser confrontado con otros factores que también determinaron el consumo y abasto capitalino, como fueron la especulación, la política paternalista del gobierno municipal y el contrabando.

Si se considera que los 20 000 trabajadores industriales y artesanales de la ciudad de México, con un empleo más o menos estable, tenían un ingreso medio de 100 pesos anuales, y un mínimo de tres personas dependían de cada trabajador, resulta que, en promedio, 60 000 habitantes en la ciudad de México supuestamente dependerían de un escaso ingreso salarial para abastecerse de todo lo indispensable. Van Young calcula que el consumo per cápita de maíz a fines de siglo fue de casi trece pesos anuales. Esto significa que, para una familia de tres miembros, el gasto anual en consumo de maíz sería de casi 39 pesos. Es decir, poco menos de 50% de ingreso anual de un salario promedio. Si a esto se suma el gasto por el consumo del resto de los productos alimenticios básicos, además de otros bienes y servicios, el salario promedio del trabajador urbano nunca hubiera podido cubrir lo mínimo indispensable. Sin embargo, este razonamiento numérico resulta muy esquemático, y no termina de explicar cómo sobrevivían los 60 000 habitantes dependientes de un salario estable, ni los demás trabajadores, ni mucho menos el resto de la población que supuestamente no tenía ninguna posibilidad de subsistencia.

Otra posible explicación podría ser el fenómeno de la especulación, que pudo haber permitido un amplio rango de precios que las estadísticas oficiales del gobierno municipal no registraron. Se ha dicho que la especulación fue una actividad que marcó de manera decisiva el consumo en la ciudad de México, pues los grandes comerciantes y abastecedores acaparaban el abasto de los productos alimenticios y especulaban con ellos en épocas de crisis.⁵² Sin embargo, cabría matizar esta afirmación: la especulación controlada por grandes acaparadores afectó a productos como el trigo, principalmente, pues el abasto de harina de trigo a la capital estuvo en gran medida controlado por unos cuantos molinos que se encontraban en las afueras de la ciudad.⁵³ Pero, para otros productos como el

⁵² E. Van Young, *op. cit.*, p. 77; T. Anna, *op. cit.*, p. 35.

⁵³ Artis Espriu, Gloria, *Regatones y maquilleros: el mercado de trigo en la ciudad de México, siglo XVIII*, México, UNAM-CIESAS, 1986.

maíz, el pulque y el tabaco, predominó el comercio al menudeo, que acrecentó las posibilidades del contrabando la evasión fiscal, y que pudo, incluso, eludir las redes de los acaparadores.

A pesar de la gran cantidad de leyes, el gobierno municipal nunca tuvo el control de la producción, distribución y precios de los bienes de consumo en la ciudad de México. Instituciones como el Pósito y la Alhóndiga son el más claro ejemplo histórico de la ineficacia y poco control del gobierno borbónico.⁵⁴ El Pósito era un fondo municipal, en dinero y granos, que el gobierno utilizaba como regulador de la oferta en el mercado; la Alhóndiga, el lugar donde se deberían llevar a vender todos los cereales para el consumo de la ciudad. Ambas instituciones fueron creadas para que el Ayuntamiento interviniera ante una posible amenaza de alza de precios o escasez, y se evitara así a los regatones o intermediarios que acaparaban la producción. El estudio de Suárez demuestra cómo el gobierno municipal funcionó siguiendo una lógica de permisividad y lejanía en la comercialización, aceptando que la producción fuera el regulador del mercado aunque esto implicara una aparente imagen de ineficacia. Sólo llegó a intervenir durante las crisis, y en casos de extrema urgencia. En 1812 hubo una fuerte escasez de alimentos a tal grado que se conformó una Junta de Abasto para ayudar a conseguir alimentos y combustibles, y proteger el traslado de las mercancías por el canal de La Viga contra el ataque de guerrillas.⁵⁵

La relatividad que las estadísticas pueden presentar en el abasto y consumo de la ciudad de México, se puede verificar claramente al comparar los ejemplos del pulque y el tabaco, ambos productos, aunque no indispensables, sí de amplio consumo popular. Mientras que a partir de la década de los ochenta el registro en el consumo del pulque tendió a declinar, debido al incremento en sus precios (véase cuadro 2), la demanda del tabaco permaneció estable. Deans-Smith asegura que entre 1785 y 1805 aumentó el consumo de tabaco: si en 1793 se consumían en México 17 paquetes de cigarros per cápita, en 1806 fueron diecinueve.⁵⁶

⁵⁴ Suárez, Clara Elena, *La política cerealista y la economía novohispana. El caso del trigo*, México, UNAM-CIESAS, 1985.

⁵⁵ T. Anna, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁶ S. Deans-Smith, *op. cit.*, pp. 157-160.

Se podría argumentar que el descenso en la compra de pulque, por ser un producto de consumo cien por ciento popular, evidencia el empobrecimiento generalizado. Sin embargo, el tabaco fue un producto consumido por todos los sectores de la sociedad, incluso el popular, y no sólo se mantuvo su demanda, sino que además se incrementó. ¿Cómo explicar entonces, que ante un supuesto fenómeno generalizado de empobrecimiento, el consumo del tabaco aumentó mientras que el del pulque disminuyó? La respuesta a esta pregunta podría estar en la agresiva política fiscal del gobierno borbónico hacia el pulque. Un observador de la época se sorprendió de cómo las pulquerías pagaban más impuestos que las vinerías en los años ochenta.⁵⁷ Probablemente el consumo del pulque nunca se redujo, lo que pasó fue que ante la creciente carga impositiva con la que el gobierno gravó a este producto, la gente dejó de comprarlo en el mercado legal y acudió cada vez más a las pulquerías ilegales.

Un factor decisivo en la proliferación del contrabando y comercio ilegal fue la gran flexibilidad del gobierno, vieja tradición de tres siglos de historia colonial, que la reforma autoritaria borbónica no pudo destruir. La máxima “obedezco, pero no cumpla”, permaneció vigente a pesar de la agresiva política fiscal.

El sistema patrimonialista y clientelista de la burocracia novohispana, difundido entre todos los estratos de la sociedad, permitió la propalación de infinidad de prácticas ilegales, llamadas por muchos “corrupción”. A pesar de la reforma del visitador Gálvez y de todos los intentos de la corona por controlar las actividades de sus funcionarios en la Nueva España, subsistió una compleja red de relaciones económicas y comerciales al margen del sistema, en las que participaron prácticamente todos los grupos sociales y cuyo objetivo fundamental era neutralizar los intentos de cambio.

El más claro ejemplo del fracaso de la reforma administrativa de Gálvez, que buscó erradicar la corrupción y la evasión fiscal, sucedió en 1782 con la nueva división de la ciudad de México en cir-

⁵⁷ “Discurso sobre la policía de México, 1788. Reflexiones y apuntes sobre varios objetos que interesan a la salud pública y la policía particular de esta ciudad de México, si se adaptasen las providencias o remedios correspondientes”, en *Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México (fines de la Colonia)*, introducción de Ignacio González Polo, México, Departamento del Distrito Federal, 1984, p. 75.

cunscripciones pequeñas; división que supuestamente permitiría dotar a la capital de una vigilancia más efectiva e inmediata.⁵⁸ La nueva demarcación en cuarteles, con un alcalde del crimen, y en distritos, con alcaldes de barrio para cada subdivisión, consecuencias diametralmente opuestas a los fines que se pretendieron lograr.⁵⁹ Para el autor del “Discurso sobre la policía de México”, el problema estuvo en que no se seleccionó adecuadamente a los funcionarios. Se eligieron entre el “vecindario” a los supuestos alcaldes, con gran predominio de artesanos, pulqueros, panaderos, mesoneros, tocineros y muchos otros propietarios de tiendas al menudeo, que se dedicaron a trabajar en favor de sus propios intereses. Los que tenían el deber de celar por el cumplimiento de las ordenanzas y ejercer la administración de justicia, implantaron un control monopólico en la comercialización de los productos dentro de su jurisdicción, favoreciendo siempre sus propios comercios y los de sus allegados.⁶⁰

Pero el problema real no fue la mala selección de los alcaldes de barrio, como lo planteó este ilustrado autor, sino las complicadas redes comerciales que existían en la ciudad de México y que la reforma administrativa no pudo destruir.

Retomando el ejemplo del pulque: el descenso en el consumo en las pulquerías oficialmente registradas sucedió cuando se incrementaron los gravámenes a la venta de esta bebida; por lo que es muy probable que, gracias al velado disimulo oficial de los alcaldes de barrio, aumentara la comercialización de la “más perniciosa de las bebidas embriagantes” en lugares no oficiales —como casillas privadas y ocultas—, al mismo tiempo que disminuía su consumo en lugares públicos registrados. Distintos analistas de la época se quejan del masivo consumo de dicha bebida, que se vende después del anochecer en horas prohibidas y en lugares repartidos por toda la ciudad, incluso delante de la Catedral.

La poca efectividad que el gobierno demostró para controlar el abasto y comercialización de los bienes y productos de consumo en la ciudad de México se debió, entre otras razones, a que muchos

⁵⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁹ Villarroel, Hipólito, *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al público*, México, Porrúa, 1979.

⁶⁰ “Discurso sobre la policía...”, *op. cit.*, pp. 72-81.

productos eran comercializados al menudeo, lo que facilitó la evasión del control no sólo del gobierno, sino también de los grandes acaparadores. En productos como el tabaco, la carne, y el trigo, a pesar de que su comercialización estaba mucho más monopolizada, hubo amplios testimonios de la propalación de la práctica del contrabando.

Una de las causas que llevó a la crisis del monopolio estatal del tabaco fue precisamente el incremento del contrabando. Cualquier lugar ofrecía protección para la práctica del comercio ilegal: casas privadas, conventos, escuelas y estanquillos en general. Era un vasto territorio en el que un pequeño número de soldados de resguardo resultaba inútil. El comercio ilegal abarcaba no sólo a la población en general, sino amplios sectores de la burocracia borbónica, como maestros y supervisores de la fábrica, e, incluso, alcaldes mayores. La venta de puros y cigarros llegó a formar parte de la microeconomía ilegal de los trabajadores en todos los niveles. Existieron amplias redes de contrabando y venta de papel y tabaco que comercializaban el producto a un precio menor al oficial. Lo interesante de este proceso es que aun la propia administración de la Real Fábrica de Tabaco de la ciudad de México, mantuvo una actitud de indulgencia ante la práctica de contrabando. Para el monopolio real los faltantes no representaban un peligro, y sí era importante la protección de una fuente de ingreso para los trabajadores.⁶¹

Otro aspecto del contrabando en la capital virreinal fue la amplia difusión de “baratillos” y “cacaahuaterías”, donde se intercambiaba o vendía todo tipo de ropas, objetos y comidas sin ningún tipo de control oficial en los precios, pesos o medidas.⁶² Algunos observadores de la época aseguraban que los baratillos eran lugares donde, a precios bajos, se vendían desfigurados los objetos robados. De poco servía que la policía levantara algunos puestos, pues al poco rato reaparecían en los mismos lugares o muy cercanos.⁶³ También existió una amplia diversidad de puestos callejeros de alimentos condimentados y preparados con fuego, que se colocaban en todas las plazas y en las calles durante las procesiones religiosas y durante espectáculos populares como el ahorcamiento.

⁶¹ S. Deans-Smith, *op. cit.*, pp. 23-34 y 213-227.

⁶² “Discurso sobre la policía”, *op. cit.*, p. 4; Viera, Juan de, *Breve y compendiosa historia de la ciudad de México*, México, Instituto Mora, 1992.

⁶³ H. Villarroel, *op. cit.*, pp. 283-288.

Para concluir, convendría replantear el papel del gobierno virreinal como propulsor de las reformas borbónicas. Al tiempo que se promovieron la modernidad económica y la reforma fiscal, el gobierno pero también la Iglesia, mantuvieron una vieja y arraigada tradición de caridad cristiana y política de asistencia a los más necesitados de la ciudad. Esta caridad eclesiástica y pública sirvió de paliativo ante la creciente economía de carestía, proporcionando alimento, hogar y trabajo a un gran número de los llamados menesterosos de la ciudad. Esta estructura de asistencia —llamada por Van Young “red de seguridad social”— permitió mantener un comercio urbano regulado y con subsidio a los consumidores pobres.⁶⁴

Más de la mitad de los edificios de la ciudad pertenecían a la Iglesia, además de un crecido número de empleados que dependían directa o indirectamente de su fuero. Según el censo de 1813, sólo 2 207 personas o instituciones poseían los 5 520 inmuebles existentes en la ciudad. Sólo el 1.68% del total de la población tenía inmuebles. De éstos, 75% sólo poseía una casa y 1.15% eran grandes propietarios. La Iglesia era la principal propietaria de la ciudad, la mayoría de los inquilinos vivía en habitaciones pertenecientes a ésta.⁶⁵ Pero, ¿cuál era el papel de la Iglesia como gran propietario en la capital? Morales propone la idea de que la Iglesia pudo haber sido una rentista tolerante, que daba facilidades y bajas rentas a sus inquilinos.

También existió una amplia red de doce hospitales y hospicios de pobres que, según cálculos de Viera, daban techo y comida a casi 2 000 menesterosos y enfermos de la ciudad, quienes obviamente no pagaban ningún tipo de impuesto.⁶⁶ A pesar de las nuevas reformas borbónicas que intentaron modernizar todo el sistema, el gobierno virreinal no pudo negar la vieja y arraigada tradición paternalista y protectora de sus súbditos.

⁶⁴ E. Van Young, *op. cit.*, p. 357.

⁶⁵ Morales, María Dolores, “Estructura urbana y distribución de la propiedad en la ciudad de México en 1813”, en *Historia Mexicana*, vol. xxv, núm. 3, enero-marzo, 1976.

⁶⁶ J. de Viera, *op. cit.*, pp. 81-92.

CONCLUSIONES

México era a fines del siglo XVIII la ciudad más grande en toda América. Bajo el influjo del “despotismo ilustrado” se intentó convertirla en una ciudad modelo con rectificación de trazos, aumento de espacios verdes, adoquín, alumbrado y drenaje; también se intentó que sus habitantes fueran limpios, trabajadores y ordenados. Pero este sueño borbónico estuvo muy lejos de la realidad. En los hechos, la capital novohispana fue una compleja mezcla de tradición y modernidad, donde las prácticas populares lograron imponerse a la reforma institucional y de papel. La feroz lucha por los recursos entre los habitantes capitalinos permitió la creación de una infinidad de prácticas de resistencia, como respuesta a la agresiva política fiscal del gobierno virreinal.

Admito el peligro que corre mi trabajo, pues sus apreciaciones impresionistas, colindan con una visión demasiado organicista o funcionalista. Al parecer, no existió confrontación y ruptura entre el gobierno virreinal y los súbditos capitalinos en materia económica y de política fiscal en la época estudiada. Todo se redujo a la satisfacción de metas muy personalizadas e inmediatas, que permitieron los propios mecanismos de control gubernamental. Parece una visión estática y armónica, donde el papel que cada actor desempeñó formó parte de una armazón bien estructurada.

A pesar de que no existieron movimientos populares o motines de subsistencia en la ciudad de México entre los años de 1780 y 1820, me niego a aceptar la idea de que los pobladores de la urbe capitalina fueron actores pasivos e indiferentes ante el creciente empeoramiento de sus niveles de vida. Al contrario, propongo que mecanismos como la evasión fiscal, el autoconsumo, el trabajo ilegal, el contrabando, la negociación laboral y la política de seguridad social fueron producto de una compleja y avanzada organización comunitaria, capaz de enfrentar la avasalladora reforma borbónica. La carencia de protestas colectivas no indicó inmadurez o debilidad de los pobladores ciudadanos, sino la habilidad para ejercer presión sobre el Estado colonial para satisfacer sus demandas sin necesidad de recurrir al enfrentamiento directo.

De lo contrario, ¿cómo explicar la ausencia de movimientos populares en una ciudad incontrolable para los funcionarios bor-

bónicos? ¿cómo justificar el consumo constante de productos “no indispensables” como el tabaco, el pulque o el prohibido “chingurito” por una población aparentemente hambrienta y sin hogar?, ¿cómo entender las innumerables procesiones y fiestas populares a lo largo del año, con una impresionante venta y consumo de todo tipo de alimentos entre supuestos desempleados? y, en fin, ¿cómo dilucidar el bullicio comercial del “baratillo”, lejos del Parián y del control oficial del gobierno municipal, si los “salarios reales” no alcanzaban ni siquiera para comprar productos básicos como el maíz o el trigo?

EL DEBATE SOBRE EL INGRESO FISCAL Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. EL CASO DE LA NUEVA ESPAÑA EN EL SIGLO XVIII

MÓNICA GÓMEZ

La ausencia de cuentas nacionales para el México colonial motivó a algunos estudiosos a buscar un indicador de la actividad económica. Así, TePaske y Klein han propuesto la recaudación fiscal de la Corona española como variable empírica del producto del virreinato. Ellos sostienen que el flujo de ingresos de las tesorerías reales de la Nueva España reflejó el estado general de la economía. Tal aseveración parece estar fundamentada en la proposición de que la mayoría de los impuestos estuvieron directamente basados en la producción.¹ Sin embargo, otros historiadores han expuesto diversos argumentos que ponen en duda la tesis de TePaske y Klein. De esta suerte, hemos encontrado en la historiografía sobre el México colonial una controversia interesante acerca de si los ingresos fiscales constituyen un indicador confiable de la actividad económica.

En este ensayo me propongo aproximar una respuesta a este problema. En el primer apartado presento un examen de los trabajos de TePaske y Klein para el caso específico de la Nueva España en el siglo XVIII. En el segundo, me ocupo de analizar los argumentos principales expuestos por los historiadores que cuestionan la tesis de dichos autores. Y, en el tercer apartado, ofrezco algunos comentarios sobre el problema en cuestión.

¹ TePaske, John y Herbert Klein, "The Seventeenth Century Crisis in the New Spain: Myth or Reality?", en *Past and Present*, núm. 90, 1981, p. 119.

LOS TRABAJOS DE TePASKE Y KLEIN

TePaske y Klein parten de la tesis de que el flujo de los ingresos fiscales reflejó los cambios básicos en la economía virreinal. Pero, para aproximarnos a la respuesta de si dicho flujo permite determinar los ciclos y las tendencias de la actividad económica, resulta necesario examinar los estudios de estos autores.

TePaske² utiliza todas las categorías de ingresos fiscales correspondientes a la tesorería de México para los años de 1700 a 1810. Tales categorías son: impuestos mineros y venta de mercurio; impuestos sobre la agricultura y la actividad comercial —diezmos (novenos), alcabalas y almojarifazgos—; impuesto sobre el pulque; exacción indígena; venta de indulgencias; ingresos extraordinarios;³ ingreso por monopolio de tabaco, y otros. Sobre la base del flujo total de ingresos, marca dos puntos de inflexión a lo largo del periodo: el primero en 1740 y el segundo en 1775. Así, en primer lugar muestra que los ingresos fiscales crecen moderadamente en la primera fase (1700-1740). En segundo lugar prueba que la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales aumenta en la fase siguiente (1740-1775). Sin embargo, señala que este aumento se debió, en parte, a la supresión del sistema de arrendamiento de las alcabalas y al uso de técnicas de recolección de impuestos más eficientes y también al incremento de la actividad económica. En tercer lugar observa que el crecimiento de los ingresos fiscales más alto de todo el periodo se dio en la última fase (1775-1810), pero demuestra que esto obedeció a dos razones: la primera, la imposición de préstamos y de nuevos impuestos especiales, y, la segunda, que los ingresos fiscales se encuentran abultados por los efectos de la inflación, fenómeno este que no se registra en las fases anteriores. A pesar de ello, muestra que hubo un incremento en los ingresos por impuestos tradicionales. Aunque señala que dicho aumento respondió no sólo a la expansión económica, sino también al incremento de la presión fiscal y a la realización de reformas administrativas, entre otros factores.

² TePaske, John, "General Tendencies and Secular Trends in the Economies of Mexico and Peru, 1750-1810: The View From the Cajas of Mexico and Lima", en Nils, Jacobsen y Hansjürgen Puhle (comp.), *The Economics of Mexico and Peru During the Late Colonial Period, 1760-1810*, Berlín, Colloquium Verlag, 1986, pp. 316-339.

³ Esta categoría incluye ingresos no clasificados de orígenes muy diversos.

De esta suerte, TePaske cierra su trabajo con esta interrogante: ¿qué se puede establecer definitivamente sobre la economía mexicana del siglo XVIII? Su conclusión es la siguiente:

Claramente fue una centuria de crecimiento en todos los sectores, desarrollo pausado al comienzo y crecimiento más sustancial desde 1740 hasta 1775. Luego, a pesar del incremento aparente de los ingresos de la Corona, el ritmo de expansión se vio disminuido por los precios altos y la inflación, la guerra y la interrupción del comercio, las políticas fiscales oscurantistas, y otros factores.⁴

Por su parte, Klein⁵ usa con las llamadas categorías de impuestos de producción y población de todas las tesorerías del virreinato para los años de 1690 a 1809. Tales categorías son: impuestos mineros; impuestos procedentes del intercambio, la agricultura y el comercio; impuesto de tributo; impuestos de consumo de productos estancados.⁶ Sobre la base del flujo total de estos ingresos, determina tres puntos de inflexión a lo largo del siglo XVIII: el primero, a inicios de la década de 1750; el segundo, a comienzos de la de 1770, y el tercero, a fines de la de 1790. Así, demuestra que la tasa de crecimiento del flujo total fue moderada en la primera fase (1700-1750), tendió a cero en la segunda (1750-1770), ascendió de manera sostenida en la tercera (1770-1799), y luego tendió nuevamente a cero o probablemente asumió un valor negativo en la última fase (1799-1809).

Asimismo, sugiere que el crecimiento alto y sostenido de los ingresos totales en 1770-1799 se logró por la expansión de la economía; descarta que este crecimiento sea producto de la inflación. En efecto, sostiene: “Aunque no existen todavía datos de precios

⁴ J. TePaske, “General Tendencias...”, *op. cit.*, p. 325.

⁵ Klein, Herbert, “La economía de la Nueva España, 1680-1809: un análisis a partir de las cajas reales”, en *Historia Mexicana*, vol. xxxiv, núm. 4, 1985, pp. 561-610; Klein, Herbert, “Historia fiscal colonial: resultados y perspectivas”, en *Historia Mexicana*, vol. xlii, núm. 2, 1992, pp. 261-307, y Klein, Herbert, *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, pp. 88-132.

⁶ Se han excluido del análisis los ingresos por préstamos, por impuestos especiales, por medias anatas, por vacantes mayores y menores, y por espolio, entre otros.

confiables y con base nacional, ninguno de los escasos estudios existentes muestra alguna tendencia extraordinariamente inflacionaria en este último cuarto del siglo XVIII o en la primera década del XIX que pueda explicar ese crecimiento”.⁷ No obstante, señala que la reorganización de las tesorerías reales en los años 1780 y 1790 contribuyó al aumento de la recaudación por impuestos mercantiles al intercambio y al comercio.

Klein afirma que estos impuestos de producción y población reflejan los cambios básicos en la economía de la América colonial. Pero advierte “siempre es problemático establecer una relación exacta entre el ingreso generado por los impuestos y la economía que está siendo gravada”.⁸

Tal advertencia se refiere, en particular, a la alcabala, al almojarifazgo y a los impuestos de consumo de monopolio. En este sentido, sostiene que los impuestos al intercambio local y al comercio internacional “guardan una relación menos estrecha con el volumen de la producción total y de las ventas, debido a las exenciones, a las tasas cambiables y a la evaluación fija de mercancías que a veces cambian muy lentamente en relación con los precios actuales”.⁹

En cuanto a los impuestos de consumo de monopolios, expresa que “dependen menos de los movimientos básicos de la economía debido a diversas exenciones, demandas inflexibles, o incluso consideraciones ajenas a la economía”. No obstante, “una vez explicados, ninguno de estos problemas nos impide usar las cifras del ingreso de impuestos para analizar las tendencias en las economías gravadas”.¹⁰

Así pues, Klein elabora lo que denomina el modelo de los ciclos y las tendencias manifiestas en la economía virreinal a partir del flujo total de ingresos fiscales. Tal modelo es el que sigue:

Es obvio que hubo [...] un crecimiento moderado a principios del siglo XVIII, que a su vez abrió camino a un breve periodo de desarrollo que duró hasta mediados del siglo. Después parece que hubo otra pausa en las décadas de mitad de siglo [...] A esta pausa de mediados

⁷ H. Klein, *Las finanzas...*, *op. cit.*, p. 92.

⁸ H. Klein, “Historia fiscal colonial...”, *op. cit.*, p. 266.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

del siglo XVIII siguió el mayor periodo de crecimiento sostenido en la economía, que probablemente duró desde fines de los años de 1760 hasta principios de la década de 1790. Parece que tuvo lugar otra nivelación del producto, si no es que un auténtico descenso a fines de los años 1790 y principios de la década siguiente.¹¹

De ahí que establece que la economía novohispana del siglo XVIII presentó una expansión relativamente continua. Esta expansión —expresa Klein— fue estimulada por el crecimiento de la producción argentífera, que constituyó “a su vez el motor de una sostenida expansión en todos los sectores de la economía”. Y en un trabajo posterior sostiene que ese crecimiento de la producción argentífera “se dio al unísono con una expansión generalizada en todos los sectores de la economía”.¹²

Como claramente se observa, los modelos de ciclos propuestos por los autores presentan algunas divergencias, Klein muestra en sus trabajos que el movimiento de los ingresos fiscales correspondientes a todas las tesorerías del virreinato estaba muy correlacionado con el de los ingresos en la Tesorería de México. Ello elimina como factor explicativo de las diferencias el hecho de que Klein toma en cuenta todas las tesorerías, mientras TePaske sólo la de México. Entonces, tales divergencias parecen obedecer a dos razones: al efecto de la inflación sobre las cifras a partir de los años de 1770, ignorado por Klein y considerado por TePaske, y a que Klein realiza una selección de las categorías de ingresos fiscales, en tanto que TePaske incorpora en su análisis todas las categorías. El efecto inflacionario sobre los datos no es un problema privativo de las series de ingresos fiscales, sino de cualquier serie monetaria. Por lo tanto, sólo diremos que resulta necesario deflactar las cifras de ingresos, puesto que diversos estudios confirman la posición de TePaske de que en el último cuarto del siglo XVIII se desató el alza de los precios.¹³ Pero lo

¹¹ H. Klein, *Las finanzas...*, *op. cit.*, pp. 125-126.

¹² H. Klein, “La economía...”, *op. cit.*, p. 562, y *Las finanzas...*, *op. cit.*, p. 89, respectivamente.

¹³ Véase Florescano, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícolas en México (1708-1810)*, México, El Colegio de México, 1969, y Garner, Richard, “Price Trends in Eighteenth Century Mexico”, en *The Hispanic Historical Review*, vol. 65, núm. 2, 1985, pp. 279-325.

referente a las categorías de ingresos fiscales, sí es un problema que compete al presente ensayo. Esto nos lleva a preguntarnos: ¿qué categorías de ingresos fiscales deben considerarse como indicadores de la actividad económica?

Otra observación que se desprende de los trabajos examinados es que ambos autores, de una u otra manera, ponen de manifiesto que existen factores que impiden establecer una relación exacta entre la recaudación fiscal y la actividad económica. Tales factores son las modificaciones en la presión fiscal, los cambios en el sistema de administración de impuestos, las exenciones impositivas, y otros. Para TePaske y Klein obviamente estos elementos no distorsionan los resultados obtenidos. Pero cabe preguntarnos si efectivamente la influencia de los cambios en la presión fiscal y en el sistema de administración de impuestos sobre el flujo de recaudación no es significativa.

LAS CRÍTICAS PRINCIPALES A LA TESIS DE TePASKE Y KLEIN

Una primera crítica —la de Henry Kamen— está dirigida a refutar la proposición de TePaske y Klein de que la mayoría de los impuestos están basados en la producción. En primer lugar, Kamen aduce que la venta de mercurio no puede asociarse con la producción de México, porque dicho producto procedía de España y, en menor proporción, de Perú.¹⁴ TePaske y Klein desafían esta argumentación. Ellos sostienen que esta categoría de ingreso debe ser incluida como un indicador por el hecho de que los mineros compraban el mercurio para amalgamar la plata.¹⁵ En efecto, la venta de mercurio puede ser un indicador confiable de los cambios en el valor agregado del sector minero puesto que el azogue constituía un insumo importante de dicho sector.

En segundo lugar, Kamen argumenta que el impuesto de tributo estuvo basado en la población (impuesto per cápita) y, por tan-

¹⁴ Kamen, Henry y Jonathan Israel, "Debate", en *Past and Present*, núm. 97, 1982, p. 146.

¹⁵ TePaske, John y Herbert Klein, "A Rejoinder", en *Past and Present*, núm. 97, 1982, p. 158.

to, no puede ser tomado como una medida de producción.¹⁶ La suposición de TePaske y Klein de que los impuestos de población (impuesto de tributo) reflejan los cambios en la actividad económica parece sostenerse por dos premisas: 1) el desarrollo económico general estimula el crecimiento demográfico,¹⁷ y 2) el impuesto de tributo tiende a adaptarse a los cambios demográficos de la población de indios rurales. La veracidad de la primera premisa —argumento malthusiano— ha sido ampliamente cuestionada. Pero aun suponiendo que sea verdadera, para que los cambios en la actividad económica tengan efecto sobre la población se requiere por lo menos de dos generaciones. Por lo tanto, el rezago de la variable población —y la de ingreso por tributo— respecto a la variable actividad económica sería de aproximadamente 20 años; es decir, los ingresos por tributo estarían reflejando los cambios en la economía de por lo menos 20 años atrás. Por las dos razones apuntadas, coincidimos con Kamen en que no es posible considerar al impuesto de tributo como indicador de la producción.

En tercer lugar, Kamen sostiene que los ingresos por estancos no reflejan la producción ni el consumo. La falta de consistencia de su razonamiento hace dificultoso comprender la razón de tal aseveración.¹⁸ Una causa para excluir del análisis a los ingresos por cuenta de monopolios reales puede ser que en la función intervengan otras variables cuyo peso sea mucho mayor que el de la producción. Pero ello requiere probarse. Por lo tanto, creemos que esta categoría (con algunas excepciones) no debe a priori ser rechazada como un indicador económico.

Por último, Kamen sostiene que los ingresos por venta de indulgencias, ingresos extraordinarios (impuestos sobre empleos, préstamos forzosos, donativos, etc.), no están relacionados con la producción, con excepción de algún elemento incluido dentro de la categoría de extraordinarios.¹⁹ No obstante, TePaske y Klein le replican que estas categorías de ingresos muestran una correlación alta con aquellas que tienen una relación indiscutible con la produc-

¹⁶ H. Kamen y J. Israel, *op. cit.*, pp. 146-147.

¹⁷ H. Klein, "La economía...", *op. cit.*, p. 562, y H. Klein, *Las finanzas...*, *op. cit.*, p. 89.

¹⁸ H. Kamen y J. Israel, *op. cit.*, p. 147.

¹⁹ *Ibid.*, p. 148.

ción (impuestos por minería, agricultura y actividades comerciales), así como con los ingresos fiscales totales.²⁰ Pero esto no falsea la proposición de Kamen. Una manera de refutar tal proposición es demostrar que existe una relación entre los ingresos fiscales por las categorías en cuestión (venta de indulgencias, impuestos sobre empleos, préstamos forzosos, donativos, etc.) y los ingresos de los propietarios de los factores de producción (salarios, beneficios, rentas e intereses). Es decir, se necesita probar que mientras mayor (menor) es el ingreso de los propietarios de los factores de producción, mayor (menor) es el ingreso fiscal por las categorías en cuestión. Sin embargo, esto parece poco probable. Por consiguiente, compartimos la opinión de Kamen de que los ingresos por venta de indulgencias, impuestos sobre empleos, préstamos forzosos y donativos deben ser excluidos del análisis.

De esta forma, Kamen concluye que los únicos ingresos fiscales que están basados en la producción son los provenientes de impuestos mineros, agricultura y actividades comerciales, y que, por tanto, la proposición fundamental de TePaske y Klein no es verdadera.²¹ Si bien no todos los impuestos tienen relación con el producto, creemos que los ingresos procedentes de estancos —con algunas excepciones— deben comprenderse en el análisis, así como los impuestos por minería, agricultura y actividades comerciales.

Un segundo argumento que confronta la tesis de TePaske y Klein apunta hacia la influencia de las reformas borbónicas sobre la recaudación. En este sentido, Morín sostiene que las reformas de Gálvez, en los años 1760, ocasionaron un nuevo crecimiento en los ingresos fiscales virreinales antes de que ese crecimiento se produjera en la economía.²² Es decir, sugiere que hubo un momento, a partir de la aplicación de las reformas de los años de 1760, en que el aumento de la recaudación no se debió a la expansión económica sino única y exclusivamente a las reformas. Klein impugna este argumento expresando que “es enteramente posible que los nuevos procedimientos de recaudación de impuestos generaran súbitamente

²⁰ J. TePaske y H. Klein, “A Rejoinder”, *op. cit.*, p. 148.

²¹ H. Kamen y J. Israel, *op. cit.*, pp. 146 y 148.

²² Morín, Claude, *Michoacán en la Nueva España del siglo XVIII. Crecimiento y desigualdad en una economía colonial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 134-140.

nuevos ingresos en lugar de tener entradas invariables, pero esto sólo pudo haber ocurrido durante un año o dos".²³

Entonces, el problema parece ser que hubo un lapso (uno o dos años) en que los ingresos fiscales no reflejaron los cambios en la economía; pero esto se soluciona fácilmente a través del uso de series continuas con intervalos mayores de dos años, como las construidas por TePaske y Klein.

Sin embargo, el problema no se reduce a lo expresado. La cuestión se centra en la dificultad de comparar los valores de las series de ingresos correspondientes a los años de 1700-1760 con los de 1760-1810. Así, Pérez Herrero sostiene que si se emplean los ingresos de la Real Hacienda "como indicadores económicos, se hace problemático comparar las cifras de los diferentes ramos de la época de los Borbones con las de los Austrias, debido a que, con motivo del plan reformista dieciochesco, se logró una mayor eficiencia en la administración".²⁴

En efecto, las series de ingresos fiscales están reflejando la eficiencia de los sistemas de recolección de impuestos antes y después de las reformas administrativas de los Borbones. Es decir, los ingresos fiscales no sólo expresan los cambios en la actividad económica, sino también los cambios en la eficiencia del sistema de administración de impuestos. Entonces, ¿es posible usar la percepción fiscal como indicador de la actividad económica del siglo XVIII, si a la vez refleja la eficiencia del sistema de administración de impuestos?

Una última crítica por considerar se refiere a la presión fiscal como variable de la función de recaudación. En este sentido, Israel cuestiona la tesis de TePaske y Klein para el caso específico del México del siglo XVII, sugiriendo que el aumento de la recaudación puede

²³ H. Klein, "La economía...", *op. cit.*, p. 592.

²⁴ Pérez Herrero, Pedro, "El crecimiento económico novohispano durante el siglo XVIII", en *Revista de Historia Económica*, vol. VII, núm. 1, 1989, p. 87. Véase además "El México borbónico: ¿un 'éxito' fracasado?", en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*, México, Nueva Imagen, 1992, p. 119. Sobre los efectos de las reformas borbónicas en los ingresos fiscales de Zacatecas véase Garner, Richard, "Reformas borbónicas y operaciones hacendarias. La real caja de Zacatecas, 1750-1821", en *Historia Mexicana*, vol. XXVII, núm. 4, 1978, pp. 542-587.

ser explicado por el incremento de la presión fiscal.²⁵ TePaske y Klein, por su parte, le contestan con estas palabras:

En los sectores productivos, los mineros que no producían plata y los agricultores que no producían alimentos no pagaban impuestos. En los puertos mexicanos, los comerciantes que compraban o vendían poco o nada, pagaban poco o nada a la Corona en almojarifazgo. Lo mismo fue verdad para los impuestos sobre las ventas [...] En cuanto a los impuestos no relacionados directamente con la producción, nosotros argumentamos que los indígenas que no tenían dinero o granos no pagaban tributo. Los devotos que deseaban comprar indulgencias pero no tenían fondos no podían comprar bulas de santa cruzada o bulas cuadregesimales. Las órdenes religiosas que estaban pasando por malos momentos no podían contribuir mucho con subsidios, donaciones o subvenciones a la Corona. Sin dinero, aquellos que aspiraban a oficinas coloniales no podían comprarlas. En realidad ninguna cantidad obtenida a la fuerza por los oficiales de la tesorería real o la imposición de “puritanismo no doctrinario” en asuntos de impuestos podía a la larga extraer dinero adicional de la sociedad colonial española.²⁶

En esta cita, los autores parecen insinuar que no se puede aumentar la presión fiscal por largo tiempo sin acompañarla de un incremento de la actividad económica. Pero la cuestión es la magnitud de ambos crecimientos, porque de esto depende que la percepción fiscal refleje las fluctuaciones del producto. Así, Marichal resume el problema para los años 1770-1790 con esta interrogante: “¿Hasta qué punto puede considerarse que la percepción fiscal era fiel espejo de la evolución económica?” Su respuesta es la siguiente: “Puede suponerse que si se produce un incremento en la presión fiscal en correspondencia con un proceso paralelo de crecimiento, no debe existir una contradicción entre ambas tendencias. Pero la validez de esta hipótesis depende de que el crecimiento económico sea igual o mayor que el incremento de la fiscalidad”.²⁷

²⁵ H. Kamen y J. Israel, *op. cit.*, pp. 152-153.

²⁶ J. TePaske y H. Klein, “A Rejoinder”, *op. cit.*, p. 159.

²⁷ Marichal, Carlos, “La bancarrota del virreinato: finanzas, guerra y política en la Nueva España, 1770-1808”, en J. Z. Vázquez (coord.), *op. cit.*, p. 161.

Formalicemos lo expresado hasta aquí. Partimos de que la recaudación total depende de la presión fiscal y de la actividad económica (producción total); esto es:

$$RT = f(PF, AE) \quad [1]$$

Siendo RT : recaudación total; f : función de; PF : presión fiscal; AE : actividad económica.

Dado que la recaudación total debe representar una parte de la actividad económica, podemos simplificar el análisis utilizando la relación que sigue:

$$RT = T \times AE \quad [2]$$

Donde T es alícuota impositiva, cuyos valores están entre 0 y 1. A fin de obtener la relación en tasas de crecimiento de las variables, realizamos las transformaciones siguientes:

Aplicamos logaritmo natural a la expresión dos y obtenemos

$$\ln RT = \ln T + \ln AE \quad [3]$$

y derivando tres nos queda

$$\frac{dRT}{RT} = \frac{dT}{T} + \frac{dAE}{AE} \quad [4]$$

La expresión cuatro indica que el cambio en la recaudación total (dRT) respecto a un valor de la recaudación (RT) en un periodo es igual a la suma de los cambios en la alícuota impositiva (dT) y en la actividad económica (dAE) respecto a un valor dado (T, AE) en el mismo periodo.

Ahora bien, para que los cambios en la recaudación total reflejen los cambios en la actividad económica es necesario que se cumpla la condición siguiente: que la tasa de crecimiento de la actividad económica sea mucho mayor que la tasa de crecimiento de la alícuota impositiva (presión fiscal). Esta condición se expresa matemáticamente como:

$$\frac{dAE}{AE} > \frac{dT}{T} \quad [5]$$

En efecto, si ambas tasas fueran iguales (actividad económica y alícuota impositiva), el cambio en la recaudación sería un reflejo de las fluctuaciones de ambas variables, y no sólo de la magnitud de la variación en la actividad económica; y si la tasa de crecimiento de la actividad económica fuera mayor (y no mucho mayor) que la tasa de crecimiento de la alícuota impositiva, no podríamos asegurar que los cambios en la recaudación reflejan principalmente los cambios en la actividad económica.

La condición cinco debe cumplirse cualquiera sea el signo del cambio en ambas variables. El supuesto utilizado arriba es que tanto la presión fiscal como la actividad económica aumentaron; significa que los dos miembros de la inecuación cinco son mayores que cero. Es decir:

$$\frac{dT}{T} > 0, \text{ y } \frac{dAE}{AE} > 0 \quad [6]$$

En consecuencia, para que la recaudación exprese el desarrollo de la actividad económica es necesario que el incremento de esta última sea mucho mayor que el aumento de la alícuota impositiva (presión fiscal). Aunque, para la época de los Borbones, algunos historiadores aducen que el incremento de la fiscalidad excedió al crecimiento de la producción.²⁸ Esto parece implicar que no se cumple la condición cinco.

ALGUNOS COMENTARIOS

De los apartados anteriores surge una serie de cuestiones sobre la propuesta de TePaske y Klein relativas a la recaudación fiscal como variable empírica del producto. Tales cuestiones son: 1) ¿qué cate-

²⁸ Véase Garavaglia, Juan Carlos y Juan Carlos Grosso, *Estado borbónico y presión fiscal en la Nueva España, 1750-1821*, México, reporte de investigación, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1985.

gorías de ingresos fiscales pueden utilizarse como indicadores económicos?; 2) ¿es posible usar los ingresos fiscales como indicadores económicos, si también reflejan los cambios en la eficiencia del sistema de administración de impuestos?, y 3) ¿cómo determinar si la tasa de crecimiento de la actividad económica fue mucho mayor que la de la presión fiscal a lo largo del siglo XVIII? Estos tres asuntos requieren algunos comentarios.

1) ¿Que categorías de ingresos fiscales pueden utilizarse como indicadores económicos?

Considero que las categorías de ingresos fiscales que pueden utilizarse como indicadores económicos son aquellas que tienen relación con algún componente del producto, sin que exista una “variable intermedia”. Es decir, las categorías de ingresos que tengan como variable independiente o explicativa a algún elemento del producto.

Entonces, de acuerdo con los métodos (del valor agregado, del gasto y del ingreso) para estimar el producto, tenemos que:

$$\text{producto} = \sum_{i=1}^n \text{valor agregado}_i = \sum_{i=1}^n \text{producción}_i - \text{insumos}_i \quad [7]$$

Siendo $i = 1 \dots n$, el número de sectores económicos.

$$\begin{aligned} \text{producto} &= \text{consumo} + \text{inversión} + \text{gasto} \\ &+ \text{exportación} - \text{importación} \end{aligned} \quad [8]$$

$$\begin{aligned} \text{producto} &= \text{salarios} + \text{sueldos} + \text{rentas} \\ &+ \text{beneficios} + \text{intereses netos} \end{aligned} \quad [9]$$

Es posible establecer que las categorías de ingresos que guardan relación con el producto son: impuestos mineros; impuestos por agricultura; impuestos por actividades comerciales (alcabalas y almojarifazgos); impuestos al consumo de productos estancados, con algunas excepciones (*v. g.* peleas de gallos y lotería). Todas estas categorías dependen de alguno de los términos de los segundos miembros de las ecuaciones 7 y 8.

En cambio, el ingreso de tributo depende del tamaño de la población de indios rurales; y esta variable no está sujeta a las fluctuaciones de la producción, del consumo, ni del ingreso de dicha

población. Es decir, el ingreso por tributo no guarda relación con ninguno de los términos de los segundos miembros de las tres ecuaciones expresadas anteriormente.

En cuanto a la venta de indulgencias, impuestos sobre empleos, préstamos forzosos, donativos, no necesariamente dependen de los cambios en los ingresos de los propietarios de los factores de la producción. En otras palabras, estas categorías no necesariamente dependen de ninguno de los términos del segundo miembro de la ecuación 9.

Por consiguiente, las categorías de ingresos fiscales que pueden utilizarse como indicadores económicos son: impuestos por minería, agricultura, actividad mercantil y al consumo de productos estancados (con algunas excepciones).

Aunque cabe añadir que se deben excluir del análisis los ingresos por nuevas aplicaciones de estos impuestos sobre productos que ya existían en la economía, porque incluirlos implicaría un aumento de la percepción fiscal que no se correspondería con un incremento de la actividad económica. Es decir, se deben controlar o aislar los cambios en los ingresos fiscales como resultado de cambios en la presión fiscal "horizontal" (modificaciones de la base generadora de ingresos para la Real Hacienda). La única excepción serían los nuevos ingresos por dichos impuestos sobre nuevos productos, puesto que en este caso el incremento de la recaudación estaría reflejando una expansión de la economía.

2) ¿Es posible usar los ingresos fiscales como indicadores económicos, si también reflejan los cambios en la eficiencia del sistema de administración de impuestos?

Considero que los ingresos fiscales pueden usarse como indicadores del producto siempre y cuando se eliminen los efectos del cambio en la eficiencia del sistema de administración de impuestos sobre las cifras. De esta forma, las series de recaudación reflejarían exclusivamente las fluctuaciones de la actividad económica, y no estas fluctuaciones más las de la eficiencia en la administración de la Real Hacienda. Para tal fin pueden utilizarse varios métodos. Si el cambio en la eficiencia se dio a partir de los años de 1760 (exactamente en 1765 con la llegada de Gálvez), se puede encontrar una función para la recaudación después de 1765 y extrapolar los valores para fechas anteriores.

Un segundo método de ajuste consiste en tomar los valores de recaudación próximos a 1765, que representen sólo los aumentos generados por la mejora de la eficiencia. Como vimos, Morín y Klein están de acuerdo con que hubo un lapso (uno o dos años) a partir de la aplicación de las reformas de Gálvez en que los ingresos fiscales sólo reflejaron las mejoras en la administración de la Real Hacienda. En consecuencia, se podría tomar ese lapso (1765-1767) para medir el efecto de la mayor eficiencia en la administración sobre la recaudación. Una vez conocido ese factor se puede corregir la función, ya sea bajando los valores después de 1765 o subiendo los valores antes de esa fecha.

3) ¿Cómo determinar si la tasa de crecimiento de la actividad económica fue mucho mayor que la de la presión fiscal a lo largo del siglo XVIII?

Existe una última cuestión por comentar; esto es: ¿cómo determinar si la magnitud del cambio en la actividad económica fue mucho mayor que la del cambio en la presión fiscal a lo largo del siglo XVIII? Para responder a este interrogante, comencemos por reproducir la ecuación 4 del apartado anterior:

$$\frac{dRT}{RT} = \frac{dT}{T} + \frac{dAE}{AE} \quad [4]$$

Como vimos, esta expresión muestra que el cambio en la recaudación total (dRT) respecto a un valor de la recaudación (RT) en un periodo es igual a la suma de los cambios en la alícuota impositiva (dT) y en la actividad económica (dAE) respecto a un valor dado (T , AE) en el mismo periodo.

Para nuestro caso particular, la ecuación genérica 4 adopta la forma siguiente:

$$\frac{dRT}{RT} = \sum_{i=1}^n \frac{dT_i}{T_i} + \sum_{j=1}^m \frac{dAE_j}{AE_j} \quad [10]$$

Donde $i = 1 \dots n$ representa el número de las alícuotas impositivas; dT_i : los cambios en las i ésimas alícuotas (en el periodo 1700-1810); T_i : el respectivo valor de las i ésimas alícuotas en un momento

dado (el año de inicio de la serie, 1700); $j = 1 \dots m$ representa el número de productos que se encuentran dentro de la maquinaria de la Real Hacienda; dAE_j : los cambios en los jotaésimos valores ya sea de producción o de venta de los productos (en el periodo 1700-1810); AE_j : los respectivos valores de los jotaésimos productos en un momento dado (1700).

Ahora bien, para determinar la magnitud del cambio en la presión fiscal y en la actividad económica a lo largo del siglo XVIII, restamos el primer término del segundo miembro. Y la ecuación será:

$$\frac{dRT}{RT} - \sum_{i=1}^n \frac{dT_i}{T_i} = \sum_{j=1}^m \frac{dAE_j}{AE_j} \quad [11]$$

De este modo, si determinamos las magnitudes de los cambios en la recaudación total y en las alícuotas para todo el periodo —los dos términos del primer miembro de la ecuación 11—, podremos establecer la magnitud del cambio en la actividad económica. Y de ahí podremos conocer si se cumple la condición 5 señalada en el apartado anterior; es decir:

$$\frac{dAE}{AE} > \frac{dT}{T} \quad [5]$$

Sólo si la tasa de crecimiento de la actividad económica es mucho mayor que la tasa de crecimiento de las alícuotas impositivas (presión fiscal “vertical”), independientemente del signo que adopten dichas tasas, la percepción fiscal reflejará la evolución de la economía.

CONCLUSIONES

En este ensayo he intentado aproximar una respuesta a la controversia de si los ingresos fiscales de la Nueva España del siglo XVIII constituyen un indicador confiable de la actividad económica. En este sentido, TePaske y Klein sostienen que el flujo de los ingresos de las tesorerías reales de la Nueva España reflejó el estado general de la economía. Sin embargo, otros historiadores cuestionan dicha tesis, apoyándose en los siguientes argumentos principales: 1) la mayoría

de los impuestos no están basados en la producción y, por tanto, el flujo total de los ingresos fiscales no refleja la actividad económica; 2) los cambios en los ingresos fiscales no sólo expresan los cambios en la actividad económica, sino también los cambios en la eficiencia del sistema de administración de impuestos: más precisamente, la eficiencia de administración de impuestos antes y después de las reformas de los Borbones, y 3) el aumento de la recaudación puede ser explicado por el incremento de la presión fiscal y no necesariamente por el de la actividad económica.

Estos cuestionamientos abren tres interrogantes: 1) ¿qué categorías de ingresos fiscales deben considerarse como indicadores de la actividad económica?; 2) ¿es posible usar la percepción fiscal como indicador de la actividad económica, si también refleja la eficiencia del sistema de administración de impuestos?, y 3) ¿hasta qué punto puede considerarse que la percepción fiscal refleja la actividad económica y no la presión fiscal?

En cuanto al interrogante 1, pienso que las categorías de ingresos fiscales que pueden utilizarse como indicadores económicos son aquellas que tienen una relación con algún componente del producto, sin que exista una “variable intermedia”. Conforme a ello, tales categorías son: impuestos por minería, agricultura, actividad mercantil y al consumo de productos estancados (con algunas excepciones).

Respecto al interrogante 2, considero que los ingresos fiscales pueden usarse como indicadores del producto siempre y cuando se eliminen los efectos del cambio en la eficiencia del sistema de administración de impuestos sobre las cifras. Para tal fin existen varios métodos conocidos que pueden utilizarse.

Con referencia al interrogante 3, estimo que para que los cambios en la recaudación total reflejen los cambios en la actividad económica y no también los cambios en la presión fiscal es necesario que se cumpla la condición siguiente: que la tasa de crecimiento de la actividad económica sea mucho mayor que la tasa de crecimiento de la alícuota impositiva (presión fiscal). Ahora bien, si determinamos las magnitudes de los cambios en la recaudación total y en las alícuotas impositivas para todo el periodo, podremos establecer la magnitud del cambio en la actividad económica, y de ahí podremos conocer si se cumple o no la condición anterior.

Por lo tanto, creo que es necesario realizar las rectificaciones señaladas en las respuestas a los interrogantes uno y dos y la verificación señalada en la respuesta al tres para determinar si la tesis de TePaske y Klein es verdadera. Sin llevar a cabo estas tareas, creo que no es posible establecer si la percepción fiscal es un reflejo del desarrollo de la economía de la Nueva España del siglo XVIII.

SEGUNDA PARTE

MÉXICO INDEPENDIENTE

EL CONTINGENTE FISCAL EN LA NUEVA NACIÓN MEXICANA, 1824-1861

JORGE CASTAÑEDA ZAVALA

En México, el paso de una sociedad de Antiguo Régimen a una liberal moderna no fue fácil debido, en particular, a las profundas contradicciones y conflictos que se derivaron del derrumbe del régimen colonial y el subsiguiente proceso de construcción de una nueva nación.

En los primeros años de vida independiente, la sociedad mexicana se desarrolló dentro de un marco económico y político definido por dos hechos importantes: el primero, un legado económico colonial que en sus últimos 50 años había experimentado una profunda reforma, creándose las condiciones para la ampliación de las relaciones económicas entre las regiones y en el interior de éstas, y el segundo, el proceso de adopción y adaptación de la Constitución de Cádiz alrededor de las experiencias de su aplicación en España y en la Nueva España, en particular a partir de la guerra de Independencia.

Estos dos procesos impulsaron a las localidades y regiones mexicanas a que incrementaran sus lazos sociales y de identificación política y económica.¹ Después de dos intentos por formalizar esta nueva situación,² se implantó el sistema federal y, así, las antiguas regiones, intendencias o provincias se fueron constituyendo en los estados de la nueva nación mexicana.

¹ Carmagnani, Marcello, "El federalismo liberal mexicano", en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 139-151; Anino, Antonio, "Nuevas perspectivas para una vieja pregunta", en Vázquez, Josefina Zoraida, *El primer liberalismo mexicano, 1808-1850*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 51, 59 y 61.

² Tratados de Córdoba e Imperio de Iturbide.

Los estados fundadores demandaron soberanía territorial y económica, por lo que el aspecto fiscal cobró una importancia por demás relevante. En los debates del Congreso que daría forma a la Primera República Federal, se decidió crear un instrumento fiscal que permitiera a los estados aportar una parte de sus ingresos para el sostenimiento del gobierno nacional; dicha contribución monetaria anual fue conocida como el *contingente*, la cual, en principio, aportaría 30% del total de las finanzas nacionales, aunque, ya en los hechos, mientras estuvo vigente no rebasó 14.78% de los ingresos y 16.01% de los egresos del Gobierno Federal.

El *contingente* tuvo dos periodos de aplicación: 1824-1836 y 1846-1861. Cabe señalar que en ambas épocas la instauración del federalismo tenía como objetivo evitar la posibilidad de la desintegración nacional,³ por lo que, desde su inicio, esta aportación fiscal fue vista como la materialización del pacto federal, coincidiendo su aplicación con dicha forma de gobierno.

$$\begin{aligned} & \textit{Contingente} \text{ (aportación fiscal de los estados)} \\ + & \text{ Ingresos federales (impuestos diversos y aduanas)} \\ = & \text{ Total de ingresos del Gobierno Federal.} \end{aligned}$$

En este trabajo se describirá el devenir del *contingente* de 1824 a 1861, mostrando que además de haber sido un elemento indispensable en la negociación política, representó, a través de sus cuotas, un instrumento político fiscal que reflejaba el desarrollo material de las distintas regiones del país. Cada entidad federativa a la que le fue asignado el *contingente* no presentó el mismo comportamiento en sus pagos: su cumplimiento dependía de la situación propia de la hacienda pública y de la vida política estatal y nacional.

³ Entre 1821 y 1824 el esfuerzo por mantener la unidad de la antigua Nueva España convertida en la República Mexicana, se enfrentó a la separación de los territorios de la otrora Capitanía General de Guatemala, los cuales buscaron un proyecto nacional distinto, pero que, en pocos años, tendría como resultado la formación de varios países en Centroamérica. En 1846 la guerra de Estados Unidos de América contra México dividió a las fuerzas políticas mexicanas y precipitó el regreso al sistema federal. Véase Vázquez, Josefina Z., "De la difícil constitución de un estado: México, 1821-1854", en Vázquez, Josefina Z., *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994, pp. 9-37, y de la misma autora "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, Marcello (coord.), *op. cit.*, pp. 15-50.

El pago del *contingente* tuvo una relación directa con la solidez y duración del sistema federal. En el primer periodo, su incumplimiento (24%) fue menor al registrado tras la invasión estadounidense de 1846 (alrededor de 60%). En este segundo periodo, sólo se cobró el *contingente* hasta el año de 1851, porque desde 1852 con la centralización del gobierno de Santa Anna se interrumpió para siempre su recolección y registro, a pesar de que estuvo vigente hasta 1861.

En efecto, como indican las cifras, en la Primera República Federal la aplicación de esta contribución monetaria permitió consolidar el federalismo, pero después, en la década de los años cuarenta dejó de cumplir aquella función. Lo cual no quiere decir que el comportamiento de esta contribución fiscal explica las causas que determinaron la unidad nacional mexicana del siglo XIX, mas sí puede aportar elementos que nos ayuden al entendimiento de este proceso político.

En el primer apartado del presente trabajo se hace una semblanza de la forma en que se conceptualizó la función del *contingente* dentro de la materialización del pacto federal. El segundo y tercer apartados comprenden una revisión de su comportamiento y transformación funcional en relación con los cambios políticos acontecidos en los dos periodos de aplicación. Por último, en la cuarta parte, se describe la participación de los estados en relación con el desarrollo de sus propias haciendas públicas.

EL CONTINGENTE Y LA IMPLANTACIÓN DEL FEDERALISMO

En la Nueva España, al llegar a su fin la época colonial, ya se habían operado amplios procesos de transformación económica y social. Una parte de éstos fue consecuencia de las reformas borbónicas, que crearon un escenario de prosperidad basado en una ampliación de los mercados de productos ya existentes, y en la aparición de nuevos satisfactores sociales que la progresiva economía mercantil proporcionó.⁴

⁴ Pérez Herrero, Pedro, *Comercio y mercados en América Latina*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 115, y 136-140.

Tras la guerra de Independencia, en cambio, fue evidente el deterioro de la estructura económica de la hasta entonces joya del Imperio español. Los líderes políticos y las élites económicas del nuevo país reflexionaron sobre la prosperidad perdida, pero confiaban en que, gracias a la abundancia de recursos naturales y de mano de obra, a la corrección de algunas características institucionales y de justicia, la prosperidad renacería. Con dicha concepción el Congreso de 1824 pudo dar forma a un nuevo proyecto político: una República Federal⁵ formada por estados con experiencia relativa en la autonomía política experimentada desde las reformas borbónicas, y gracias al arraigo de un gran número de nuevos ayuntamientos y diputaciones provinciales impulsadas por la Constitución de Cádiz.

En el plano fiscal, hasta 1824 se mantenían implícitamente vigentes los instrumentos desarrollados en la segunda mitad del siglo XVIII;⁶ pero en ese año se dio el primer paso en la transformación hacendaria: el Congreso de la Unión creó una ley fiscal federal. En ésta se señaló qué rentas (impuestos) deberían corresponder a la Federación: derechos de importación y exportación, tabacos, salinas, lotería, bienes nacionales, rentas territoriales, impuesto de internación de 15% sobre los aranceles designados. A los estados, en cambio, se les asignó principalmente las alcabalas (impuestos de aduanas interiores que históricamente habían representado más de 20% de los ingresos de la Real Hacienda colonial), y todas aquellas rentas que, sin ser de la Federación, quisieran conservar.⁷

Como complemento a la división de rentas se diseñó el mecanismo que enlazara la relación del pacto federal con el poder regional que lo sustentaba, inventándose una contribución fiscal anual de

⁵ Benson, Nattie Lee, *La diputación provincial y el liberalismo mexicano*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, 1944.

⁶ “Real decreto que todos los que administren ramos de Real Hacienda han de dar fianzas [6 de junio de 1771]”, en Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, e hijos, 1876, t. I, pp. 20-21. “Real orden del 14 de abril 1789. El día 19 de diciembre de 1789 se publicó por bando la real orden de 14 de abril del mismo año, sobre qué empleados en rentas reales no pueden comerciar”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *ibid.*, t. I, p. 29.

⁷ “Clasificación de rentas generales y particulares [4 de agosto de 1824]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *ibid.*, t. I, pp. 710-712.

cada uno de los estados conocida como *contingente*. A la vez de ser parte sustancial de la estructura fiscal del gobierno nacional, tendría que reflejar la “igualdad” política regional. Esta aportación monetaria a la tesorería federal sería calculada de acuerdo con la riqueza, con la potencialidad económica y social de las entidades soberanas contratantes del pacto.⁸

La falta de estadísticas actualizadas representó el problema principal para la fijación de las cuotas del *contingente* para cada estado y, por lo tanto, el Congreso determinó usar con mucha reserva los datos existentes de la población, y aplicarles la fórmula usada en la convocatoria del Congreso en 1823 (un diputado a cada estado por cada 50 000 habitantes).⁹ Con esta clasificación se obtuvieron cinco categorías, que posteriormente se compararon con los datos del pago del diezmo, “la naturaleza de sus producciones, el estado de su agricultura, el comercio, artes y minería, lo que han tenido que perder o ganar en la continua revolución”¹⁰ en cada estado. Es necesario subrayar que, aun siendo explícita la imprecisión de los cálculos, se admitió el procedimiento como bueno hasta que hubiese datos más confiables.¹¹

⁸ Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, México, V. S. Reyes impresor, 1877-1912, apéndice II, pp. 482-489. La discusión en el Congreso tuvo como principales actores a la Comisión de Hacienda formada por Rafael Mangino, Francisco María Lombardo, José María Fernández, Fernando Sierra y Francisco García Rayón, véase *idem*, y por el ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga (véase *ibid.*, t. II, pp. 793-808). Francisco Arrillaga era originario de Veracruz, así como los siguientes dos ministros de Hacienda que le sucedieron: José Ignacio Esteva y Pablo de la Llave. En esos años la rivalidad entre los diputados mexiquenses y los ministros de Hacienda veracruzanos se hizo famosa. Las figuras del ministro Arrillaga y del diputado José María Lombardo, del Estado de México, son ejemplo de aquellas desavenencias protagonizadas por los veracruzanos ligados al comercio interregional, con diversas relaciones de comercio y financieras de carácter nacional e internacional, contra los del centro y occidente del país, de arraigo regional e internacionalización de actividades en la agricultura, el comercio, la manufactura, etcétera.

⁹ “Convocatoria al Congreso del 21 de mayo de 1823”, en *ibid.*, t. II, pp. 373-374 y 411.

¹⁰ *Ibid.*, apéndice II, p. 483.

¹¹ “[Artículos 14 y 18.] Clasificación de rentas general y particulares [4 de agosto de 1824]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. I, pp. 710-712. Los datos usados eran bastante antiguos, lo más seguro es que fueron los que años atrás se le habían proporcionado a Humboldt.

La aprobación de las cuotas comenzó en julio de 1824, con la más alta para el Estado de México, correspondiéndole 31.3% (975 000 pesos) del total del *contingente*, ya que se estimaba su población en 1.3 000 000 de habitantes;¹² la menor se asignó a Coahuila participando con 0.5% (15 625 pesos). La determinación de cuotas finalizó con la discusión en torno de los estados de Durango y Chihuahua, las que representaron 2.17% (67 625 pesos) y 0.54% (16 875 pesos) del total.¹³

En los debates existió un optimismo desbordante: el *contingente* participaría en el presupuesto con 29.5% de los ingresos totales, lo que permitiría cumplir con la función de equilibrar o aun obtener un superávit en las finanzas nacionales (véanse cuadros A y B). Con los pasos anteriores se transformaría la forma de concebir el presupuesto gubernamental:

- 1) el gobierno nacional y cada estado tendrían su propio presupuesto, y
- 2) los gobiernos estatales a su vez llegarían a ser autosuficientes en cuanto a sus finanzas.¹⁴

La imprecisión de los cálculos, sumado al optimismo expresado fueron los elementos que hicieron que los congresistas establecieran en el artículo 22 de la ley fiscal federal de agosto de 1824, que durante el primer año de vigencia, a las cuotas del *contingente* se les aplicaría una rebaja de 33%. Este último artículo sentó precedente para que en los siguientes años existieran negociaciones por reclamos y aclaraciones respecto a cuotas y adeudos. Para la naciente nación mexicana, aquellas negociaciones tuvieron como fuente principal de inspiración el devenir de múltiples acontecimientos políticos y una, a veces, dudosa insuficiencia en la capacidad de pago.

¹² Los votos contra la cuota del Estado de México fueron doce, seis de diputados de ese estado. J. A. Mateos, *op. cit.*, t. II, pp. 825-826. Una descripción precisa de esa sesión del Congreso la encontramos en Macune, Charles W., *El Estado de México y la federación mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

¹³ J. A. Mateos, *op. cit.*, t. II, pp. 843-847.

¹⁴ *Ibid.*, t. II, pp. 850-852. Por lo tanto, el presupuesto expuesto fue el siguiente: ingresos 10 663 500 pesos, incluidos los 3 148 500 pesos de *contingente*; y egresos de 9 481 782 pesos. *Ibid.*, apéndice II, p. 488.

CUADRO A

Participación del *contingente*
en el presupuesto federal de ingresos y egresos

<i>Estados</i>	<i>Contingente en pesos</i>
Chiapas	
Chihuahua	16 875
Coahuila	15 625
Durango	67 725
Guanajuato	218 250
Jalisco	365 625
México	975 000
Michoacán	175 000
Nuevo León	18 750
Oaxaca	275 500
Occidente	53 125
Puebla	318 125
Querétaro	78 750
San Luis Potosí	101 250
Tabasco	18 750
Tamaulipas	24 500
Tlaxcala	21 875
Veracruz	97 875
Yucatán	156 250
Zacatecas	140 625
Total	3 139 475

CUADRO B

Presupuesto del Gobierno Federal (agosto de 1824)

	<i>En pesos</i>	<i>Porcentaje</i>
Ingreso federal	7 515 000	70.47
Contingente	3 148 500	29.52
Ingresos totales	10 663 500	100.00
Egresos	9 481 782	
Superávit	1 181 718	

ENTRE LA NEGOCIACIÓN Y EL PAGO

Después de la aprobación de la división de rentas, el Congreso afinó las medidas administrativas para hacer eficiente el manejo de la hacienda pública,¹⁵ así como hacer efectivo el pago del *contingente*, por lo que la ley del 21 de septiembre de 1824 establecía:

Art. 3. En caso de que algún estado cumplidos los términos legales se resista al pago de su *contingente*, el gobierno general hará intervenir la oficina de sus rentas por el tiempo que sea necesario para cubrir el adeudo.¹⁶

En los años fiscales de 1825 y 1825-1826, los pagos del *contingente* fueron hechos con regularidad, pero con un constante crecimiento de los adeudos.¹⁷ Para salvar los compromisos del pacto federal, al año y medio de fijarse las primeras cuotas del *contingente*, y de haberse reducido éstas en un tercio, el monto original se rebajó 50% por ese único año (1826).¹⁸ Esta medida se combinó con la

¹⁵ “[Decreto] reglas para la administración de la hacienda pública de la federación en los estados. Medidas legislativas para la administración de rentas [21 de septiembre de 1824]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. I, pp. 715-717.

¹⁶ *Ibid.*, t. I, p. 717.

¹⁷ Las cuotas del *contingente* no fueron de fácil aplicación y registro. Las principales dificultades se presentaron por el afán de precisión en la presentación de las cuentas de los diversos estados y por las múltiples reclamaciones sobre montos de gastos ya sea de los estados o de la Federación, gastos que se cargarían a las cuentas en favor o en contra de cada parte. En las memorias de la Secretaría de Hacienda se aprecia la existencia de una doble contabilidad sobre el pago de las cuotas estatales. Una primera cuenta se refiere a los pagos regulares realizados y comprobados y en poder del ministerio; la segunda, se refiere a la depuración de cada una de las cuentas estatales: “Estado de las cantidades que por cuenta del contingente consta han enterado los Gobiernos de los estados de la Federación en las Comisarías Generales y razón de lo que por él han adeudado, han pagado y deben los estados de la Federación mexicana”, en *Memoria del Ramo de Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, 1826, núms. 1 y 2 (en adelante solamente *Memorias de Hacienda* cuando son de la Secretaría de Hacienda del gobierno nacional). De acuerdo con las *Memorias de Hacienda*, en este trabajo se hicieron ajustes en las cuotas y pagos para que pudieran ser comparadas por años fiscales y no por naturales o mixtos, ya que en algunos casos en las *Memorias* se usó uno u otro de dichos formatos.

¹⁸ Véase *idem* y *Memorias de Hacienda*, 1870, p. 86.

separación de las rentas del Distrito Federal de las de jurisdicción del Estado de México. Las alcabalas del Distrito Federal corresponderían en lo sucesivo a la Federación afectando gravemente al principal aportador de cuotas del *contingente*, por lo que se exentó al Estado de México del pago de éste. El golpe económico a dicho estado representó a su vez un duro revés político. La figura política mexiquense más influyente, el diputado Lombardo, a pesar de su experiencia en la Comisión de Hacienda de 1824, no logró detener dicha medida y, al parecer, en el día de su aprobación, prefirió ausentarse.¹⁹

A medida que transcurrieron los años, el pago de *contingente* se cumplió parcialmente (véase anexo, cuadros 1, 2 y 3). Simultáneamente las convulsiones políticas demandaron aumentos sustanciales de recursos. Las crisis económicas²⁰ y los “gastos de guerra” (desde la manutención de tropas en tiempos de paz hasta los originados por conflictos) fueron puntos que influyeron en el incumplimiento del pago y en las reclamaciones y ajustes de la contabilidad entre los estados y la Federación.

Para poner un alto a las controversias en torno de los gastos militares y del *contingente*, se expidieron leyes sobre *contingentes extraordinarios* en octubre de 1828, agosto y diciembre de 1829, con cuotas fijas para todos los estados.²¹ Dichos *contingentes* tuvieron como objetivo solventar los “gastos de guerra”. Estas nuevas cuotas, como las ordinarias, no fueron pagadas en su totalidad (véase anexo, cuadros 4, 5 y 6), y aunque en el periodo 1824-1831 el Ejecutivo Fede-

¹⁹ J. A. Mateos, *op. cit.*, t. III, pp. 471-476.

²⁰ El 21 de febrero de 1826 el estado de Yucatán pidió al Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores que, debido a la crisis agrícola, le fuera permitido el paso de mercancías extranjeras y la rebaja del *contingente*, pero le fue negado por estar vigente la disminución de 50% del *contingente*, México, Secretaría de Gobernación (AGN), *Gobernación*, caja (en adelante c.) 92, expediente (en adelante exp.) 6.

²¹ La ley de 1828 menciona que la determinación de cuotas se hizo mediante un “prorrateo de la cantidad de 600 000 pesos entre los estados de la Federación” en entregas, que iniciaría 180 días después, en seis partes cada 30 días. Si no se llegase a realizar, se intervendrían las rentas estatales, y estos pagos “debe[rán] abonarse a los estados en la liquidación de sus contingentes”. La cuota máxima fue de 100 000 pesos para el Estado de México y la mínima de 4 000 para Tabasco, Chiapas y Coahuila-Texas. Véase “[Ley] Contingente gastos de guerra [4 de octubre de 1828]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. II, p. 81.

ral fue autorizado para intervenir las tesorerías estatales a causa del no pago, esto no sucedió, porque se estimó que se complicaría aún más el problema sin llegar a solucionarlo. Este hecho representaba parte del equilibrio político por mantener la unidad nacional.

El ministro Rafael Mangino, en la exposición de la *Memoria de Hacienda* de 1830, decía: El *contingente*, en lugar de ser un instrumento sencillo y expedito, es un lastre para las finanzas nacionales por la continua negociación de reclamaciones y aclaraciones sobre pagos y acumulación de adeudos. Un ejemplo de las reclamaciones y aclaraciones fue el caso del gobernador de Chihuahua, José Pascual García, quien en 1830 pidió al Congreso estatal que exigiera al gobierno nacional la cantidad de 100 000 pesos por haberse usado en gasto de tropas, sin recuperarse 45 000 pesos.²² En igual sentido, el 18 de enero de 1833 el gobernador de Querétaro exhortó al gobierno federal para que “los gastos de la pasada guerra” (1 370 pesos) fueran tomados a cuenta de las aportaciones de dicho estado a la Federación.²³

La salud de las finanzas federales empeoró progresivamente desde el inicio de la Primera República Federal. Una de sus causas residió en que las cuotas del *contingente* nunca alcanzaron a representar 30% del presupuesto, porcentaje que la Comisión de Hacienda de 1824 había calculado necesario para equilibrar los ingresos y gastos. Sin embargo, en la práctica, el *contingente* no fue el lastre monetario que tradicionalmente se ha considerado. Entre 1824-1831 en el presupuesto federal de ingresos y egresos el *contingente*, en promedio, representó 14.78% y 10.52% de aquellos rubros. En los resultados finales de esos años fiscales, lo recaudado y contablemente registrado por este concepto formó parte de 9.54% y 9.93% de los ingresos y egresos ejercidos (véase anexo, cuadros 7 y 8).

Como se puede observar, el impacto de lo recaudado fue 35% menor a lo presupuestado, y en lo referente a los egresos solamente fue 5.6% menor a lo esperado. Hay que resaltar que estos cálculos toman en cuenta todo tipo de ingresos y egresos, es decir, incluyen-

²² *Memoria presentada al Honorable Congreso Tercero Constitucional del Estado de Chihuahua, por el secretario del despacho sobre el estado de la administración pública de 1830*, Secretaría de Gobernación-AGN, *op. cit.*, c. 138, exp. 8.

²³ *Ibid.*, c. 168, exp. 20.

CUADRO C

Contingente 1824-1831
(en pesos)

	<i>Participación</i>	
	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
Cuota	13 516 767	100.00%
Pagado	10 381 414	76.80%
Adeudado	3 135 353	23.20%

FUENTE: Anexo, cuadros 1, 2 y 3.

do la deuda pública; por lo tanto, si únicamente tomásemos los ingresos tributarios y excluyésemos el pago de deuda, el impacto positivo sería mayor, como ocurrió sólo para el año de 1825.

Si también consideramos que el *contingente* representó 3.77 veces los ingresos por *papel sellado* (otra contribución de carácter nacional de amplia aplicación), y entre 10% y 20% de lo recaudado por el monopolio del tabaco;²⁴ y además que el no pago de cuotas alcanzó 23.2%, se puede afirmar que existió una relativa estabilidad y aceptable eficiencia respecto al nivel máximo de compromiso financiero entre los estados y la Federación en el periodo de 1824 a 1831 (véase anexo, gráfica 1). Estos resultados, y los argumentos de las reclamaciones y aclaraciones, nos dicen que los estados financiaron a la Federación en la medida de lo que ésta les pudo exigir; más allá de este punto tenemos las reclamaciones y su contraparte: los adeudos acumulados.

Al observar los gastos (costos) de administración por la recaudación tributaria (véase anexo, cuadro 9), se constata un comportamiento inverso al registrado por el *contingente*: hasta 1831, al aumentar el costo de recaudación disminuye la participación del *contingente* tanto en los ingresos como en los egresos. Para aclarar debidamente este problema, sería necesario obtener los diferentes costos de recaudación de cada uno de los impuestos a lo largo de la República, situación que hasta ahora no es posible. Para el caso del *contingente*, solamente

²⁴ *Memorias de Hacienda, op. cit.*, 1825 a 1870.

existe mención de problemas originados por las reclamaciones y aclaraciones de adeudos —lo que significa que los costos administrativos se centraron en actividades de “papeleo”— ya que los gobiernos estatales entregaban directamente sus pagos en las oficinas de la tesorería federal.

A pesar de que para los años de 1832 a 1836 no se cuenta con datos presupuestales del *contingente*, y son parciales los montos de los pagos, se observa un deterioro sustancial en el promedio de participación del *contingente* en los ingresos y egresos ejercidos (2.66% y 34%). La causa se debe, en parte, a la “revolución” de 1832 y a la crisis de 1835 que llevó al paso del sistema federal uno centralista.²⁵ Estos hechos originaron un incremento de los adeudos (aunque no podemos precisar la cantidad exacta), y el consecuente agravamiento del erario nacional. Así, la negociación de adeudos y cuotas permeó la evolución hacendaria de dichos años.

Como producto de prolongadas negociaciones, el Congreso decretó la ley del 11 de febrero de 1832 que eliminó las cuotas fijas; en su lugar, el *contingente* aportado se estableció en 30% del total de los ingresos estatales. Al Estado de México se le asignó una nueva cuota de 10 000 pesos mensuales, después de casi seis años de estar exento.²⁶ Los debates en la Cámara de Diputados para decretar la citada ley fueron similares a los de 1824, iniciándose a fines de 1831 y durando más de tres meses.²⁷ Para el Estado de México, la cuota de 10 000 pesos mensuales representó entre 20 y 25% de sus ingresos; a la vez se acordó que este estado mantendría otros privilegios respecto a los demás estados siempre y cuando no aumentasen sus ingresos. Además se legisló en favor de la obtención de estadísticas

²⁵ En el ámbito nacional, de 1832 a 1834 los “gastos de guerra” llegaron a ser el más alto de los egresos desde 1826-1827 (más de 50% de los gastos federales). Véase Tenenbaum, Barbara A., *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 213-214.

²⁶ “[Ley] Que cada uno de los estados contribuya para la Federación con una parte de las rentas públicas [11 de febrero de 1832]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. II, p. 409.

²⁷ La Comisión de Hacienda (Table, Blasco y Rodríguez) defendió, al igual que el ministro Rafael Mangino, el *ajuste del contingente*. Véase J. A. Mateos, *op. cit.*, t. VII, pp. 500-509. Todos ellos representaban los intereses de los estados de Guajuato, Querétaro y Puebla.

confiables, intentando salvar el obstáculo que, desde 1824, servía tanto en favor o en contra en la fijación de cuotas para el *contingente*.²⁸

Parece ser que los anteriores ajustes fueron posibles debido al cambio en los miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, quienes, junto con el ministro de Hacienda, al pretender el saneamiento de las finanzas públicas, desplazaron la posición de la anterior mayoría veracruzana. Por lo tanto, aunque en 1832 el gobierno de Anastasio Bustamante experimentó la secular inestabilidad política, existió relativa aceptación de la reforma al *contingente*, de tal suerte que ésta no fue modificada en el periodo siguiente de sesiones del Congreso, sino hasta que, en 1846, con la Segunda República Federal, se establecieron nuevamente las cuotas fijas diferenciadas.

Similares problemas presentaron los *contingentes extraordinarios*, para “gastos de guerra”, ya que tampoco cumplieron su objetivo: en 1832, los estados debían alrededor de 75% del total de las cuotas. El Congreso trató de remediar esta situación autorizando que el *contingente extraordinario* de 1829 fuera liquidado con un tercio del monto original. Se puede decir que la ley de 1832 aplicó la sabia frase: “de lo perdido, lo que aparezca”;²⁹ y también, que al modificar la forma de asignación de cuotas formalizó su disminución abrupta, reducción que se reafirmó en la Segunda República Federal.

Durante los cinco años fiscales de 1831 a 1836 el pago registrado mantuvo su tendencia descendente, pese a la disminución del monto de las cuotas. En el peor año, 1833-1834, la magnitud del *con-*

²⁸ Al igual que otras disposiciones, la obtención de estadísticas todavía recorrería un largo camino para ser una realidad nacional, pero este paso fue uno de los primeros esfuerzos para la creación y consolidación de instituciones abocadas a la geografía y estadística.

²⁹ Hubo excepciones de esta ley en beneficio de los estados. Se ratificó la aplicación de algunos impuestos que los estados estaban autorizados a cobrar o participar: el derecho de consumo de 3% sobre los efectos extranjeros que se había aplicado a las rentas públicas de los estados. Véase “[Decreto] Derechos que los estados pueden imponer a los efectos extranjeros [22 de diciembre de 1824]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. I, p. 748, y de 2% más, por ley del 22 de agosto de 1829 (“Ley sobre derechos de consumo que pueden imponer los estados [22 de agosto de 1829]”), en *ibid.*, t. II, p. 151, y la renta del tabaco de la que se cobraría “30% sobre sus productos líquidos”. Véase “[Ley] Que cada uno de los estados contribuya para la Federación con una parte de las rentas públicas [11 de febrero de 1832]”, en *ibid.*, t. II, p. 409.

tingente entregado al erario nacional alcanzó los 331 895 pesos (contra el promedio de 1 000 000 de pesos de los mejores años, véase anexo, cuadro 10 y gráfica 2). El año de 1833-1834 destacó por acontecer la primera intervención de las tesorerías por el gobierno federal,³⁰ hecho que sin duda provocó agudos conflictos y facilitó la transición al centralismo algunos meses después.

Desde el inicio del año de 1835 el Congreso, de marcada tendencia centralista,³¹ se abocó a buscar soluciones a los problemas políticos y financieros, y en particular a los problemas del *contingente*. En estos debates se discutió en forma paralela la destitución del vicepresidente Gómez Farías, una amnistía general, el uso del *contingente* para resolver el tema ya clásico del pago de tropas (en Chihuahua y Zacatecas), y la ley que daría un nuevo cauce a los adeudos del *contingente*, aunque esta última no fue aprobada.³²

En esos momentos, si bien el centralismo se presentaba como la opción más viable, todavía se hizo un esfuerzo por preservar el federalismo fiscal al decretarse la ley del 4 de marzo de 1835. Esta ley señaló en su artículo primero que, del adeudo de los estados por *contingente*, solamente se les cobraría 25% mediante dinero en efectivo, en créditos contra la nación por su valor nominal o en compositura de los caminos generales internos de cada estado.³³

Poco después, con el paso relativamente armónico del federalismo al centralismo, la élite gobernante pensó rectificar el curso de las finanzas públicas nacionales. Sin embargo, los gastos y déficit aumentaron progresivamente.³⁴ En las *Memorias de Hacienda* del gobierno centralista, los dos registros de ingresos departamentales que se pudieron obtener (1834-1835 y 1837-1838), dan una mayor claridad a lo acontecido hasta mediados de los años treinta.

³⁰ Matías Romero, al señalar este episodio, da por sentado que sí se llevó a cabo. *Memoria de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 140.

³¹ Sordo, Reynaldo, *El Congreso en la Primera República Centralista*, México, El Colegio de México, 1993, p. 140, y J. Z. Vázquez, "De la difícil...", *op. cit.*, 1994, p. 19.

³² J. A. Mateos, *op. cit.*, t. X, pp. 13-56.

³³ "Reglas para el cobro de los estados de lo que debieran por contingente [1 de marzo de 1835]", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, pp. 28-29.

³⁴ Matías Romero en la *Memoria* de 1870 muestra detalladamente este proceso; entre otros trabajos el de B. Tenenbaum, *op. cit.*, permite observar este periodo con otro enfoque.

En 1834-1835 el creciente sistema centralista intentó fusionar la presentación de contabilidad de las finanzas nacionales y estatales; en la práctica, sólo se cambió de nombre.³⁵ Al sumar los resultados de las aportaciones estatales y departamentales al erario nacional de ese año, se alcanza el promedio de 750 000 pesos del ya conocido *contingente*. En 1837-1838, último año fiscal con cuentas separadas, las rentas departamentales con destino al erario nacional (sinónimo de *contingente*) alcanzaron la suma nominal de 842 101 pesos. Por lo tanto, los trabajos de negociación y legislativos emprendidos desde 1832, lograron dar estabilidad a las aportaciones estatales-departamentales por casi seis años. Los partidarios de una política centralista asociaron estabilidad con homogeneidad en los manejos financieros entre regiones y estados en perjuicio de la soberanía estatal y en “beneficio” de la unidad nacional.

Después de siete años de gobierno centralista, Mariano Otero, al discutir la situación social y económica del país en 1842, describe la mentalidad imperante en torno de la relación riqueza-gobernabili-

³⁵ Con la ley del 3 de octubre de 1835 se lleva a cabo la centralización del país, teniendo como único criterio sobre las finanzas públicas la revisión y obligación de dar información a las autoridades centrales (artículos 4, 6 y 11). No se modifica la estructura ni la contabilidad “[Ley] Sobre gobernadores de los estados, jueces, tribunales y empleados de ellas, cesación de sus legislaturas, y establecimiento de juntas departamentales [3 de octubre de 1835]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, p. 75. Ya en enero de 1836 se legisló en forma concreta sobre el uso de las rentas departamentales, determinando que de ellas el gobierno nacional tomaría 50% “mientras subsista la guerra provocada por Tejas”, pero sin alterar la forma de recaudación y leyes anteriores. “[Ley] Facultades del gobierno general con respecto a las rentas de los Departamentos [9 de enero de 1826]”, en *ibid.*, t. III, p. 117. De igual forma ocurrió en mayo de ese año para el funcionamiento interno del Ministerio de Hacienda, véase “[Circular de la Secretaría de la Hacienda] Reglamento para la formación y presentación de cuentas de productos y gastos de la República [2 de mayo de 1836]”, en *ibid.*, t. III, pp. 157-159. A partir de abril de 1837 se emprende la reforma administrativa que lleva a la centralización efectiva de las finanzas públicas y que terminaría con la fusión de las contabilidades departamentales y nacional “[Decreto] Rentas que por ahora continúan formando el erario nacional sobre dirección, administración y distribución: establecimiento de jefes superiores de Hacienda y de oficinas recaudadoras y de distribución [17 de enero de 1837]”, en *ibid.*, III, p. 363, y “[Ley] Facultades de los excelentísimos gobernadores en Hacienda, entre tanto se revisa el decreto de abril último [7 de diciembre de 1837]”, en *ibid.*, t. III, pp. 443-444.

dad-relaciones sociales (lo que podemos asociar con el tema del *contingente*) de la siguiente forma:

[...] es necesario no confundir los elementos de la riqueza con la riqueza misma, y nada más triste que nuestra situación bajo este último aspecto. Las naciones, como los individuos, son más o menos ricas, según que los recursos con que cuenten, les permitan, después de haber cubierto sus primeras necesidades, atender a las exigencias del lujo y aumentar constantemente sus capitales; y lejos de que nosotros estemos en este último caso, nuestros productos apenas bastan para las primeras necesidades de la sociedad [...]³⁶

La confusión señalada por Otero había predominado desde los debates de los legisladores en 1824. La sola existencia de amplios y diversos recursos naturales y humanos no garantizaba la producción de riqueza. Desde 1824, se había pensado que el *contingente* reflejaría la riqueza de cada estado, no la de los individuos. Y si a ello le agregamos que el desarrollo mercantil de la economía mexicana había sido frenado desde la guerra de independencia, los capitalistas-empresarios —que dieron un mayor impulso mercantil e industrial tardarían algunas décadas más en resurgir— junto a otras nuevas y variadas clases e instituciones sociales totalmente de corte capitalista liberal. En cambio, esta insuficiencia fue medianamente resuelta durante los primeros años de la República Mexicana con pactos entre regiones y estados, donde el *contingente* llegó a cumplir en forma aceptable el papel económico para el cual fue diseñado, y por consiguiente, en lo político sí fue un elemento de cohesión nacional en la mayor parte de su primer periodo de vigencia.

RESURGEN EL SISTEMA FEDERAL Y EL CONTINGENTE: 1846-1852

Después de casi ocho años de centralización financiera, el 6 de agosto de 1845 se expidió una ley que estableciendo diferencias entre los departamentos, autorizó a éstos el uso de sus ingresos sin la necesi-

³⁶ Otero, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1986, p. 66.

dad de que el gobierno nacional decidiera su primer destino.³⁷ El trato diferenciado a los departamentos vino a comprobar la incapacidad de la centralización de recursos monetarios sin tomar en cuenta las variadas características de cada región, así como la amplia y prolongada crisis financiera que pesadamente se arrastró.³⁸ Con lo anterior, aquella mezcla de corrientes liberales (federalistas y conservadores)³⁹ constataba, por la vía de los hechos, que la aplicación de algunos instrumentos de gobierno federal, hacía medianamente más eficiente la gestión gubernamental.

La invasión estadounidense y la crisis política y económica fueron el marco en el que se reimplantó el sistema político federal en agosto de 1846. Al mes siguiente se decretó una nueva clasificación de rentas entre el gobierno federal y los estatales: las recaudaciones por el comercio exterior, 4% sobre la moneda, el producto de las ventas de terrenos baldíos, las rentas del tabaco, correos, lotería, salinas, papel sellado, casas de moneda, rentas del Distrito Federal y territorios y bienes nacionales (ex Inquisición y temporalidades) corresponderían a la Federación.

Los estados recibirían las rentas no contenidas en el listado anterior, los ingresos por husos de hilados de algodón y lana, los fondos destinados a las juntas de fomento, aduanas interiores (alcabalas) y créditos activo y pasivo propios de los estados. A su vez,

³⁷ Las entidades de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Nuevo México, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas dispusieron de todo lo recaudado. En cambio, Durango tuvo permiso de utilizar 90%; Querétaro, 80%; Chihuahua, 66%; San Luis Potosí, 50%; Jalisco, 45%; Michoacán, 40%; Puebla, Veracruz y Zacatecas, 33%; Guanajuato, 30%; México, 25%, y Oaxaca, 20%. Las Californias, además, hicieron uso de la aduana del puerto de Monterrey. En caso de ser insuficientes las medidas enunciadas en esta ley, los departamentos recibirían ayuda del gobierno nacional. Véase “[Ley] Sobre asignación de rentas a los Departamentos [6 de agosto de 1845]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. IV, pp. 29-32.

³⁸ Cuatro meses antes de la ley sobre gastos en los departamentos, la Secretaría de Hacienda le solicitó al Ministerio de Relaciones que informase a éstos que no podían disponer de los ingresos por estancos, como ya lo venían haciendo Puebla, Chihuahua, Chiapas, San Luis Potosí, Oaxaca, Tamaulipas, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León y Tabasco. Véase Secretaría de Gobernación-AGN, *Gobernación*, c. 295, exp. 19.

³⁹ Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI Editores, 1994.

con base en los criterios de clasificación de los legisladores de 1824, se fijaron nuevas cuotas de *contingente*: el monto total fue de 1 011 000 pesos, dividido entre la mayor parte de los estados de la Federación (una tercera parte de lo establecido en 1824); 144 000 pesos fue la cuota más alta impuesta a los estados de Jalisco, Puebla y México (cada uno participaba con 14.24% del total), y de 3 000 pesos (0.3%) la más baja, para Aguascalientes. Quedaron exceptuados Nuevo León, Coahuila, la Alta y Baja California, Tamaulipas y Chihuahua, mientras permaneciesen invadidos por tropas extrajeras⁴⁰ (véase anexo, cuadro 11). Y de nueva cuenta los buenos deseos renacieron:

[Art. 14... se] ha partido del supuesto de la más religiosa puntualidad en satisfacción de este punto, y su consideración también de los muchos gastos que se ve precisado á hacer el Supremo Gobierno para sostener el honor nacional y recobrar el territorio [...] si no lo entregaran la primera semana mes siguiente, se ocuparán las rentas del Estado para hacerse con ellas el pago.⁴¹

Ya sea por la invasión extranjera o porque la maltratada economía no lo permitió, los resultados alcanzados en la aplicación del *contingente*, previos a la segunda dictadura de Santa Anna, fueron más desastrosos que en el periodo de 1824-1836.

Como se puede observar en el cuadro, la magnitud del adeudo era superior a lo que pagaron los estados, con una evasión cercana a 60% (véase anexo, gráfica 3) a pesar de la poca magnitud del monto de las cuotas. El resultado inmediato de la disminución de las cuotas se reflejó en la participación del *contingente* en los presupuestos: 11.55% de los ingresos y 4.8% de los egresos. Asimismo, la evasión del pago terminó por situar al *contingente* en 23% y 2.62% de los ingresos y egresos ejercidos (véase anexo, cuadros 7 y 8).

Más de 20 años después de haber sido implantado el *contingente*, los argumentos y justificaciones para las aclaraciones y negociaciones en torno de su pago siguieron siendo los mismos. Un ejem-

⁴⁰ "Decreto del gobierno sobre clasificación de rentas [7 de septiembre de 1846]", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. V, pp. 169-171.

⁴¹ *Idem.*

CUADRO D

Contingente 1846-1852
(en pesos)

	<i>Participación</i>	
	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
Cuota	5 326 000	100.00%
Pagado	2 223 970	41.76%
Adeudado	3 102 030	58.24%

FUENTE: Anexo, cuadros 1, 2 y 3.

plo lo ilustra: en septiembre de 1848, Benito Juárez, gobernador de Oaxaca, solicitó al ministro de Hacienda, Luis de la Rosa, “que los gastos de guerra” no fuesen pagados por la Tesorería de su estado, sino por el gobierno nacional. Dos meses después se le contestó en sentido positivo.⁴²

Ante las ininterrumpidas negociaciones, el Congreso decretó la ley del 10 de abril de 1851,⁴³ en la que ordenaba fijar la cuota total de *contingente* para ese solo año en la cantidad de 790 000 pesos. Junto a la inclusión de más entidades, como Guerrero y Colima, se fijó la cuota más alta en 100 000 pesos (12.66% del total) para el Estado de México y el de Guanajuato, y la menor, de 3 000 pesos (0.38%), para el estado de Colima (véase anexo, cuadro 12).

Un detalle interesante de esta ley se refería a la clásica intención de intervención de las tesorerías estatales en caso de no hacer sus pagos; junto a esto se estipuló que en caso de que los gobiernos estatales no pagaran su cuota del contingente, el cobro se calcularía con 15% de los ingresos.⁴⁴ Con ello se hace manifiesta la combinación de cuotas fijas y variables. Pero es más importante destacar que estas disposiciones reflejaron que, desde los años cuarenta, y definitivamente des-

⁴² Secretaría de Gobernación-AGN, *Gobernación*, c. 334, exp. 13.

⁴³ J. A. Mateos, *op. cit.*, t. XXIII, pp. 283-289.

⁴⁴ “[Decreto del Congreso General] Se señala contingente que deben pagar los estados y territorios de la Federación [10 de abril de 1851]”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. IV, pp. 44-46.

de mediados del siglo, el *contingente* se había convertido en un lastre fiscal difícil de resolver, tal y como en adelante se podrá apreciar.

Poco antes de desaparecer la Segunda República Federal, se expidió la ley del 19 de mayo de 1852 con el objetivo de destinar el *contingente* a un uso específico: el pago de la deuda interna, estableciendo la cuota en 20% de los ingresos estatales.⁴⁵ Poco antes de la aparición de esta ley, ya se habían emitido disposiciones para que, con cargo al *contingente*, las entidades federativas pagasen “los haberes de los empleados federales residentes en ellas y de sus respectivos diputados al Congreso de la Unión”.⁴⁶ Sin que se notara una mejoría en el pago de las cuotas y adeudos, el año de 1851-1852 fue el último en registrarse entregas del *contingente*. De nueva cuenta el cambio del federalismo a otro sistema político (la dictadura de Santa Anna) se hacía de forma relativamente pacífica, con un amplio consenso sobre la necesidad de un gobierno fuerte,⁴⁷ que a su vez saneara las finanzas públicas.

La última dictadura de Santa Anna finalizó en 1855 gracias a la victoria militar de una nueva generación de liberales: la revolución de Ayutla. A pesar del restablecimiento del régimen federal, de 1855 a 1861, último periodo de vigencia del *contingente*, no hubo “noticia” de entregas y registros de esta contribución fiscal. Matías Romero, al comentar este hecho en la *Memoria de Hacienda* de 1870, extrañó sobremanera estas ausencias,⁴⁸ pero no da respuesta a este hecho.

Una posible explicación fue la difícil situación económica y social nacional impregnada de una aguda polarización política y guerras civiles. La regularización de las labores gubernamentales se hizo muy difícil. Tal vez un argumento de mayor importancia fue la desconfianza sobre la eficiencia del *contingente*. Aunque en septiembre de 1857 se decretó una tercera división federal de rentas, y el *contingente* se estableció solamente en 20% de las rentas estatales y pagadero en bonos de la deuda interior,⁴⁹ los estados no hicieron pagos. La “guerra de tres años” (1858-1861) agravó su ejecución.

⁴⁵ “Se señala el contingente que deben los estados consignándose al pago de la deuda interior [19 de mayo de 1852], en *ibid.*, t. VI, pp. 187-189.

⁴⁶ *Memorias de Hacienda*, 1870, p. 381.

⁴⁷ J. Z. Vázquez, “De la difícil...”, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁴⁸ *Memorias de Hacienda*, 1870, p. 844.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 474-475.

Al regresar al poder la nueva generación de liberales, en septiembre de 1861, se decretó la creación de un nuevo impuesto llamado *Contribución Federal*; sustituto del *contingente*. Este nuevo impuesto no saldría propiamente de las tesorerías estatales, sino que se recargaría 25% a toda contribución realizada por la ciudadanía en las oficinas recaudadoras federales del Distrito Federal, territorios, estados y municipios.⁵⁰

Sin embargo, no fue sino hasta 1868 —tras la frustrada invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo, y gracias a que las condiciones políticas y económicas habían sufrido un gran vuelco (incipientes, pero significativos avances industriales y financieros, procesos de desamortización de la posesión de la tierra, conjuntamente a variadas reformas institucionales)— que se crearon las condiciones que posibilitaron la aplicación de la *Contribución Federal*: los resultados registrados de 1868 a 1870 muestran una mejoría en lo acontecido con el *contingente* (véase anexo, cuadros 8 y 10).

En resumidas cuentas el devenir del *contingente* no significó un fenómeno centrífugo en busca de una total autonomía de los estados, sino un límite de los compromisos político-financieros asumidos por las regiones-estado; situación que fue acotada por las particulares condiciones de cada uno de los participantes. Tras la experiencia del sistema de gobierno centralista y de las diferentes guerras, en la Segunda República Federal el *contingente* dejó totalmente de funcionar como elemento de cohesión para un proyecto nacional, y su sustitución por otro impuesto, netamente liberal, lo comprobó.

LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL CONTINGENTE

En los dos periodos de existencia del *contingente* (1824-1836 y 1846-1861), su repercusión en cada uno de los estados fue distinta y cambiante. En el primer periodo de aplicación,⁵¹ la mayoría de los esta-

⁵⁰ M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. IX, pp. 338-339.

⁵¹ Recordemos que el periodo de 1824 a 1836 tuvo una primera etapa de cuotas fijas de 1824 a 1831, posteriormente las cuotas fueron de 30% de las rentas estatales, excepto para el Estado de México, al cual se le asignó una contribución de 10 000 pesos mensuales. En los años siguientes hubo más modificaciones que ya fueron comentadas en los apartados anteriores.

dos realizaron más de 50% de los pagos a que estaban obligados cuando las cuotas fueron fijas (véase anexo, gráficas 1 y 4). La situación cambió drásticamente durante la Segunda República Federal. Allí, el monto total de adeudos de 1846 a 1850 fue causado principalmente por aquellos estados que rebasaron 50% de sus adeudos respecto a sus obligaciones: Jalisco, 50%; San Luis Potosí, 56%; Puebla, 72%; Tabasco, 77%; Veracruz, 89%; Occidente,⁵² 90%; México y Yucatán 100% (véase anexo, gráficas 3 y 5).

Veamos brevemente el comportamiento de las finanzas públicas de algunos de los estados y su relación con el *contingente*; nos permitirá tener algunos elementos para entender las causas financieras que obligaron a la continua negociación de esta contribución. Los estados de Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Oaxaca y Puebla llegaron a ser los más sobresalientes en el pago de sus cuotas hasta los años treinta, ya que aportaron más de 50% de sus cuotas asignadas y del monto total recaudado por el gobierno nacional (a excepción de Jalisco que adeudó 60%). En la Segunda República Federal la situación cambió, ya que algunos de los citados estados encabezaron la lista de mayores deudores, como fue el caso del Estado de México con 100% de adeudos; por el contrario, en este segundo periodo, los estados de Guanajuato, Jalisco y Zacatecas liderearon en el monto del *contingente* entregado.

Otro rasgo por demás significativo, y que es evidente en las *Memorias de Hacienda* de algunos de los estados,⁵³ es el siguiente: las aportaciones estatales de contingente a la Federación no rebasaron la cantidad necesaria para lograr un equilibrio entre sus respectivos ingresos y egresos, y, para los años treinta, los pagos de

⁵² En este trabajo los estados de Sinaloa fueron tratados como una sola entidad, el antes estado de Occidente, para poder comparar los periodos 1824-1831 y 1849-1850, facilitándose además por su bajo monto de cuotas y pagos.

⁵³ Es notoria la escasez de las memorias de Hacienda de los gobiernos estatales. Las memorias citadas a continuación fueron las halladas en el *Fondo Mario Colín* (BNFMC) y en *Libros Raros del Fondo Reservado* (BNFR) de la Biblioteca Nacional-Universitaria Nacional Autónoma de México: Chihuahua (1831 y 1850), Durango (1826, 1848, 1849 y 1850), Guanajuato (1826, 1827, 1830, 1832, 1847, 1849, 1851 y 1852), Jalisco (1826, 1828, 1829, 1831 y 1832), Estado de México (1826, 1827, 1829, 1831, 1832, 1833, 1834, 1835, 1849, 1850, 1851 y 1852), Querétaro (1826 y 1851), Sonora (1850), y Veracruz (1831, 1834, 1846, 1847 y 1851).

contingente alcanzaron promedios entre 20 y 30% de ingresos y egresos de cada estado. Estos datos muestran un importante esfuerzo de los gobiernos estatales por contribuir al mantenimiento de la Federación.

Al mediar el siglo, a pesar de la disminución acentuada de las cuotas, los pagos nunca llegaron a los niveles del primer periodo; en su lugar, sin dejar de buscar el equilibrio financiero, los pagos de *contingente* rondaron entre 15 y 3% de los ingresos y egresos (véase anexo, cuadros 13 a 20). En este sentido resulta evidente que el principal criterio en el manejo de las finanzas públicas estatales fue la búsqueda de satisfacción de sus necesidades internas y, posteriormente, los requerimientos del gobierno nacional.

Las anteriores tendencias, viéndolas conjuntamente, denotan la fuerza económica de cada estado, e indican que el entusiasmo en la creación de la nueva nación mexicana (reflejado en el cumplimiento del *contingente*, aunque con problemas), se mantuvo por casi diez años. A partir de 1846 los estados demostraron paulatinamente que el *contingente*, enmarcado por nuevas condiciones sociales, no aseguraba el objetivo de ser un lazo para la cohesión nacional. Para concluir, es conveniente analizar algunos de los casos más relevantes donde se pueden corroborar los anteriores planteamientos.

El Estado de México, a pesar de encabezar las cuotas de 1824, se situó en el tercer lugar de pagos hasta 1831. Como se recordará, fue excluido del *contingente* desde el 11 de abril de 1826, es decir, en los dos primeros años sus pagos fueron aproximadamente 75% de sus cuotas y 70% de sus ingresos presupuestados (véase anexo, cuadro 14).⁵⁴ Pasado el tiempo, debido a múltiples pagos, aclaraciones y ajustes contables, no aparece con adeudo alguno. Situación totalmente opuesta es la que se presenta en el periodo 1846-1850, cuando no realizó ningún pago.

La participación de los congresistas mexiquenses (estatales y nacionales) es relevante en cuanto al tema del *contingente*, y fue causa de polémicas y enfrentamientos con los congresistas veracruzanos y ministros de Hacienda. En cierto sentido dichos enfrentamientos son explicable si se observan las participaciones del *contingente* en las finanzas del estado: en el primer año de pago llegó a ser 32.66%

⁵⁴ *Memorias de Hacienda del Estado de México*, 1826, núm. 14.

de los ingresos y 45% de los egresos, y cuando sus ingresos se redujeron un tercio, el *contingente* ocupó 19 y 66% sobre aquellos conceptos. El Estado de México, pese a los variados conflictos políticos y económicos, podía enfrentar con relativa facilidad el compromiso de pago de *contingente*, situación que en otras regiones fue difícil de mantener. Durante 1846-1850 el gobierno estatal registró en sus cuentas internas pagos en 1847 por 125 000 pesos, representado 15.53% de los ingresos y 15.92% de los gastos. Los pagos se siguieron efectuando y llegaron en 1850 a 10 801 pesos (1.94% de los ingresos y de los egresos).

Existe una evidente contradicción entre las *Memorias de Hacienda* del gobierno federal y las del Estado de México. En la *Memoria de Hacienda* del Estado de México de 1849 se dice que, pese a los pagos por *contingente*, hechos desde 1846, la Federación denunció públicamente lo contrario, por lo que el gobierno y congreso estatal deberían considerarlo como un “perjuicio y ultraje” que “destruye en su base a las instituciones”.⁵⁵ La tensión fue importante. En este episodio se mezclan variados momentos: desde el arduo restablecimiento del sistema federal, la intervención extranjera y la difícil reconstrucción nacional de fines de los años cuarenta.⁵⁶

El segundo caso lo observamos en el estado de Jalisco. Defensor político del federalismo, en el periodo 1824-1831 debía a la Federación 60% (1 298 650 pesos) de sus cuotas asignadas, y 50% (252 275 pesos) en la Segunda República Federal. Estos adeudos repercutieron considerablemente en el adeudo total de los estados: en el primer periodo representó 34.5%, y en el segundo 13%; así, en 1824, su cuota fue la segunda en monto y en 1846 la primera al lado del Estado de México y el de Puebla. En tanto, la participación del *contingente* en los resultados de las finanzas públicas de Jalisco durante 1824-1831 representó 25% de los ingresos y 27% de los egresos (véase anexo, cuadro 15).

La comparación entre el peso del *contingente* respecto a la Federación y lo sucedido en el propio estado de Jalisco, me anima a pensar en una actitud deliberada por mantener cierto grado de endeudamiento, con lo que la élite jalisciense demostraba, en la prác-

⁵⁵ *Memorias de Hacienda del Estado de México*, 1849, núm. 22.

⁵⁶ J. Z. Vázquez, “De la difícil...”, *op. cit.*

tica, su poder, diferencias y capacidad económica adquiridas desde la época colonial.⁵⁷

Un caso por demás polémico fue el del estado de Yucatán, que primero se caracterizó por ser el mejor pagador del *contingente*, y posteriormente, fue el estado más cuestionado en cuanto a montos y responsabilidades fiscales hacia la Federación. En diversas épocas Yucatán presumió de autosuficiencia, lo que se reflejó en los recurrentes proyectos de total autonomía; en el rubro fiscal, la relación política con el gobierno nacional encontró la materialización de esta singular autosuficiencia. En el periodo 1824-1831 este estado llegó a tener un saldo a favor de más de 150 000 pesos por pago del *contingente*, y al finalizar el primer federalismo, en 1835, registró, como causa de ese resultado un crédito hacia la federación por 141 095 pesos. Al restablecerse la República Federal en 1846 y en una situación de guerra civil (Guerra de Castas), el estado incurrió en cuantiosos gastos que poco después demandó a la Federación con cargo al *contingente*; para 1851 alcanzó la cantidad de 1 804 511 pesos (principal e intereses).⁵⁸

Al respecto sucedieron enconados reclamos entre la Federación y el estado de Yucatán por la aclaración del monto, uso y destino de tan elevada cantidad. En abril de 1852, el ministro de Hacienda, Marcos de Esparza, concluyó que no eran válidas las reclamaciones yucatecas. Los argumentos de la Federación pueden resumirse en que los “gastos de guerra” realizados por el estado no tenían por qué ser remitidos a cargo del erario nacional; argumentó además que desde tiempo atrás la Federación había apoyado a Yucatán en su conflicto interno.⁵⁹ Según el gobierno nacional se “resolvió” este problema registrando a este estado como el sexto deudor en importancia del *contingente* para el periodo 1846-1850 (147 000 pesos, 100% de la cuota asignada).

⁵⁷ Solamente cabe recordar que al finalizar el dominio español, Jalisco era el eje de la Segunda Audiencia del Virreinato. A muchos aún nos sorprende que en lugar de impulsar otro proyecto nacional, en este estado se hayan abocado a defender el propuesto en los años veinte. Véanse los diferentes y variados estudios de Benson, Vázquez y otros.

⁵⁸ Yucatán *Documentos relativos a los créditos de Yucatán a cargo del Gobierno Federal*, 1868, pp. 21, 71-72 y 92.

⁵⁹ *Ibid.*, apéndice I, pp. 7-21.

CONCLUSIONES

El *contingente* funcionó como un importante aunque imperfecto instrumento de negociación en los años del primer liberalismo mexicano, y permitió un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda fiscal de los gobiernos estatales y de la Federación. Cuando se analiza la contribución apuntada, se descubre que aunque la Federación perdió alrededor de 30% de los ingresos nacionales por la ley del 4 de agosto de 1824, logró en cambio ponderar la importancia económica de cada estado a través de las cuotas del *contingente*, y a pesar de las continuas negociaciones para su determinación y pago, no se canceló el flujo de este ingreso hacia el gobierno nacional.

La capacidad de los gobiernos estatales para negociar continuamente sus obligaciones con la Federación, fue uno de varios elementos que contribuyeron a mantener la unidad nacional; aunque en el mediano plazo no llegó a ser suficiente para lograr estabilidad y paz social. De igual forma, las tensiones políticas entre los poderes regionales, y de éstos con el gobierno nacional, reflejaron la deficiente integración de la economía nacional y con ello las propias debilidades del *contingente*. El costo más alto de este proceso fue la separación de Texas y la “venta” a Estados Unidos de América de gran parte del territorio republicano.

Puede considerarse que existió una combinación de motivos para el incumplimiento total de las cuotas del *contingente*: la capacidad económica de cada región y el afán de ejercer presión en la representación nacional. Los estados —aquellos de los que se obtuvo información— muestran finanzas públicas equilibradas, y en algunos casos hasta superávit. Es decir, los estados cubrieron en primer término sus necesidades locales, y después, aportaron lo “posible” a la Federación.

Se puede afirmar que la decreciente incidencia del *contingente* en el erario nacional demostró que esta contribución fiscal no llegó a ser un instrumento de política económica de pureza liberal: los individuos no estuvieron reflejados en esta contribución federal. El liberalismo que se consolidó como forma de gobierno desde la década de los años sesenta, tomó con mayor atención al individuo, al ciudadano; así, la creación del impuesto *Contribución Federal* en 1861 vino a resolver las múltiples imperfecciones del *contingente*. No obs-

tante, es claro que en ninguna de las dos experiencias —ya durante la vigencia del *contingente* o de la *Contribución Federal*—, la determinación de contribuciones e impuestos llegó a tener como objetivo mejorar el bienestar social: solamente se buscaba la sana gestión gubernamental.

Lo mostrado en este trabajo incorpora algunos elementos acerca de la evolución fiscal que pueden ayudar a entender el difícil desarrollo de la hacienda pública mexicana al transcurrir el siglo XIX. Fue a través de la invención del *contingente*, como la política y la economía encontraron un punto de apoyo para proseguir aquel proyecto de integración nacional que preconizaban la primera y la segunda formas de organización federal en México.

ANEXOS

CUADRO I

Contingente: cuota anual 1824-1852 (en pesos)*

	Periodo						
	1824-1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	1830-1831
Aguascalientes							
Chiapas	9 370	8 919	12 656	16 875	16 875	16 875	16 875
Chihuahua	8 676	8 257	11 719	15 625	15 616	15 634	15 625
Coahuila							
Colima							
Durango	37 549	35 742	50 719	67 625	67 625	67 625	67 625
Guanajuato	127 854	118 814	164 063	218 750	218 749	218 751	218 750
Guerrero							
Jalisco	213 699	198 589	274 219	365 624	365 625	365 626	365 625
México	569 863	563 630					
Michoacán	102 283	95 051	131 250	175 000	174 999	174 700	175 000
Nuevo León	10 411	9 910	14 063	18 750	18 749	18 751	18 750
Oaxaca	153 425	142 576	196 875	262 500	262 500	262 500	262 500
Occidente	29 498	28 078	39 844	53 125	53 125	53 125	53 125
Puebla	191 781	178 220	246 094	328 125	326 776	328 126	328 125
Querétaro	46 027	42 772	59 063	78 750	78 750	78 750	78 750
San Luis Potosí	59 178	54 993	75 938	101 250	101 250	101 250	101 250
Tabasco	9 384	9 395	14 063	18 751	18 750	18 749	18 750
Tamaulipas	13 604	12 948	18 375	24 500	24 500	24 500	24 500
Tlaxcala							
Veracruz	57 205	53 159	73 406	97 876	97 875	97 874	97 875

	Periodo				
	1847	1848-1849	1849-1850	1850-1851	1851-1852
Yucatán	78 196	78 302	117 188	156 251	156 250
Zacatecas	78 082	74 325	105 469	140 625	140 526
Total	1 796 084	1 713 681	1 605 000	2 140 002	2 139 612
					140 526
					1 983 750
Aguascalientes	3 000	4 500	3 000	3 000	6 000
Chiapas	6 000	9 000	6 000	6 000	25 000
Chihuahua					6 000
Coahuila					3 000
Colima					40 000
Durango	42 000	63 000	42 000	42 000	100 000
Guajuato	66 000	99 000	66 000	66 000	10 000
Guerrero					80 000
Jalisco	144 000	216 000	144 000	144 000	100 000
México	144 000	216 000	144 000	144 000	80 000
Michoacán	66 000	99 000	66 000	66 000	60 000
Nuevo León					6 000
Oaxaca	54 000	81 000	54 000	54 000	54 000
Occidente	48 000	72 000	48 000	48 000	20 000
Puebla	144 000	216 000	144 000	144 000	70 000
Querétaro	24 000	36 000	24 000	24 000	20 000
San Luis Potosí	54 000	81 000	54 000	54 000	40 000
Tabasco	30 000	45 000	30 000	30 000	8 000
Tamaulipas					6 000
Thaxcala					6 000
Veracruz	48 000	72 000	48 000	48 000	20 000
Yucatán	42 000	63 000	42 000	42 000	40 000
Zacatecas	96 000	144 000	96 000	96 000	70 000
Total	1 008 000	1 512 000	1 008 000	1 008 000	790 000

* Se ajustaron las cuotas decretadas a los años fiscales. De 1832 a 1836 las cuotas se establecieron con 30% de los ingresos de cada estado, y en 1852 con 20% de los mismos. Aguascalientes es sujeto de *contingente* ya como territorio federal desde 1846. No se fijó cuota al estado de Chiapas hasta 1846; a pesar de ello, en los años previos siempre apareció como sujeto de *contingente*. Los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas exentaron cuota desde 1846 por haber sido ocupados por el ejército de Estados Unidos. En 1851 se les asigna nuevamente cuota. Colima es sujeto de *contingente* ya como territorio federal desde 1846. Guerrero es sujeto de *contingente* con la calidad jurídica de estado desde 1851. En abril de 1826 el Estado de México dejó de pagar *contingente* por no recibir las rentas del Distrito Federal; de 1832 a 1836 se le fijó cuota de 10 000 pesos mensuales. En Occidente se incluyen Sinaloa y Sonora para efectos de comparación con el periodo 1824-1830. A partir de 1830 se asignan cuotas para cada uno de estos estados. Tlaxcala es sujeto de *contingente* ya como territorio federal desde 1846, a pesar de habersele asignado cuota el 4 de agosto de 1824, situación que poco después se anuló por perder la categoría de estado. Yucatán no tiene asignada cuota en 1830-1831 ya que en los años anteriores pagó en demasía lo establecido.

FUENTE: Memorias o Estado de Valores del Ministerio de Hacienda de la República Mexicana (*Memorias de Hacienda*) 1825 a 1833, 1850 y 1870. Los estados que no tiene cuota estaban exentos de acuerdo con las leyes respectivas del periodo. No se incluye *contingente extraordinario*.

Estados	Periodos															
	Centralismo rentas estatales**			República Federal contingente 1846-1852***						República Federal Restaurada contribución federal desde 1861****						
	1835	1837	1838	Total	1847	1848	1849	1850	1851	1852	Total	1867	1868	1869	1870	Total
Chiapas				7 626		8 750	3 266				12 016					
Chihuahua																
Coahuila																
Durango	62 572					68 469	39 332				107 801					
Guanajuato						87 626	60 134				147 760					
Jalisco	122 235					97 099	48 167				145 266					
México	66 118															
Michoacán						94 405	42 377				136 782					
Nuevo León	9 267															
Oaxaca	139 624					81 796	47 457				129 253					
Occidente	6 386					5 350					5 350					
Puebla	17 392					5 384	49 098				54 482					
Querétaro						35 963	24 000				59 963					
San Luis Potosí						19 971	1 923				21 894					
Tabasco							11 235				11 235					
Tamaulipas	11 583															
Veracruz	22 017					200					200					
Yucatán																
Zacatecas	183 677					113 757	30 881				144 638					
Total	648 497	842 101	1 490 598	622 843	618 770	357 870	241 687	382 800	2 223 970	1 691 280	1 318 414	1 338 097	4 347 791			

* No se consideran los ingresos por *contingente extraordinario* que hasta 1831 sumaban 631 531 pesos. Las sumas parciales horizontales no coinciden con los totales para 1832-1833 y 1834-1836, por no haberse encontrado las cantidades. Chiapas aparece como sujeto del *contingente* a pesar de no asignársele cuota. El Estado de México no pagó *contingente* desde abril de 1826 hasta febrero de 1832 en que se le asigna una cuota de 10 000 pesos mensuales. En Occidente se incluyen los estados de Sinaloa y Sonora. Aunque a partir de 1836 en las *Memorias de Hacienda*, se registran datos sobre Sinaloa o Sonora por separado, en este trabajo se unificaron para compararlos con el periodo 1824-1836.

** Corresponde a los registros que en forma explícita tienen como destino el gobierno nacional, previa la unificación de contabilidad en las finanzas con los estados, y transformadas en finanzas departamentales.

*** Desde el segundo semestre de 1846 se restableció la aplicación del *contingente*, pero solamente hubo pagos y registros hasta 1852.

**** Se toman únicamente los primeros tres años de registro para efectos de comparación con el *contingente*. La *Contribución Federal* es aplicada hasta los años cuarenta del siglo xx.

FUENTE: Memorias o Estado de Valores del Ministerio de Hacienda de la República Mexicana (*Memorias de Hacienda*) de 1825 a 1833, 1835, 1837, 1845, 1848, 1850 a 1852 y 1870.

CUADRO 3

*Contingente: adeudo acumulado**
(en pesos)

Estados	Periodo										
	1824	1825	1825-1826	1826-1827	1827-1828	1828-1829	1829-1830	1830-1831**	1846-1850		
Chiapas								1 875		6 182	
Chihuahua								65 183			
Coahuila	1 736	8 680	11 820	14 864	26 006	37 673	53 017	4 333			
Durango			6 027	57 789	151 539	165 255	136 221	201 708		33 099	
Guanajuato		21 064	129 755	343 813	634 398	908 792	1 120 390	1 298 650		9 619	
Jalisco			182 712							252 275	
Estado de México										504 000	
Michoacán	3 421	81 198	175 989	197 651	282 443	321 484	416 146	561 146		23 128	
Nuevo León	2 083	10 416	20 311	27 383	28 633	23 120	4 215	538			
Oaxaca		9 303	9 303	91 612	171 577	280 630	304 306	365 652		3 151	
Occidente		14 035	31 613	55 074	99 318	110 803	174 191	175 879		150 616	
Puebla				43 932	167 639	215 937	305 591	326 892		363 585	
Querétaro		17 112	59 768	107 365	169 408	248 158	285 468	357 895		9 855	
San Luis Potosí				8 703	87 545	188 795	284 279	307 693		105 770	
Tabasco		3 125	6 375	29	12 000	12 000	26 896	34 120		80 381	
Tamaulipas	2 722	13 610	26 540	44 927	69 427	72 796	72 162	78 079		149 796	
Veracruz				256		15 844	42 921				
Yucatán (A)				249							
Zacatecas				52 798		7 718		-155 208		147 000	
Total	9 962	178 543	660 213	1 046 475	1 887 933	2 609 005	3 225 803	3 766 854		1 928 607	

* El año de 1830-1831 tiene saldo a favor, dado que en relación con su cuota pagó cantidades superiores en los años anteriores.

** Estimado con base en las cuotas y pagos correspondientes.

FUENTE: Memorias o Estado de Valores del Ministerio de Hacienda de la República Mexicana (*Memorias de Hacienda*) de 1825 a 1832 y 1850.

CUADRO 4

Cuota asignada de *contingente* extraordinario
(en pesos)

Estados	<i>Decretos por periodo</i>			<i>Diferencia C-B</i>	
	<i>4 de octubre de 1828 (A)</i>	<i>17 de agosto de 1829 (B)</i>	<i>6 de noviembre de 1829* (C)</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa</i>
	<i>1828-1829</i>	<i>1829-1830</i>	<i>1829-1830</i>		
Chiapas	4 000	23 661			
Chihuahua	10 000	36 969	21 043	-15 926	-43.08%
Coahuila	4 000	47 414	18 914	-28 500	-60.11%
Durango	30 000	125 303	49 457	-75 846	-60.53%
Guanajuato	54 000	132 165	153 833	21 668	16.39%
Jalisco	56 000	266 667	226 484	-40 183	-15.07%
México	100 000	266 667	270 666	3 999	1.50%
Michoacán	30 000	117 333	117 394	61	0.05%
Nuevo León	5 000	17 248	21 437	4 189	24.29%
Oaxaca	58 000	66 667	179 187	112 520	168.78%
Occidente	5 000	50 000	26 562	-23 438	-46.88%
Puebla	32 000	244 412	209 635	-34 777	-14.23%
Querétaro	10 000	46 264	52 500	6 236	13.48%
San Luis Potosí	30 000	176 992	69 208	-107 784	-60.90%
Tabasco	4 000	21 724	21 437	-287	-1.32%
Tamaulipas	4 000	26 000	21 291	-4 709	-18.11%
Veracruz	58 000	184 959	69 282	-115 677	-62.54%
Yucatán	40 000	107 667	84 125	-23 542	-21.87%
Zacatecas	66 000	253 334	89 031	-164 303	-64.86%
Total	600 000	2 211 446	1 701 486	-486 299	-23.06%

* El decreto del 6 de noviembre de 1829 sustituyó al del 17 de agosto de 1829.

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1831.

CUADRO 5
Pagos de *contingente* extraordinario
(en pesos)

<i>Estados</i>	<i>Decretos por periodo</i>				<i>Total al 30 de diciembre de 1831</i>
	<i>4 de octubre de 1828 (A) 1829-1830</i>	<i>17 de agosto de 1829 (B) 1829-1830</i>	<i>6 de noviembre de 1829* (C) 1829-1830 1830-1831</i>		
Chiapas	4 000	23 661			27 661
Chihuahua	10 000	36 969	21 043		68 012
Coahuila			5 293		5 293
Durango			9 967		9 967
Guanajuato		15 000	110 983	21 260	147 243
Jalisco			52 180		52 180
México			81 295		81 295
Michoacán			80 867	42 381	123 248
Nuevo León	5 000				5 000
Oaxaca			3 118		3 118
Occidente			500	5 424	5 924
Puebla					
Querétaro					
San Luis Potosí					
Tabasco	1 041				1 041
Tamaulipas					
Veracruz	39 680				39 680
Yucatán					
Zacatecas			61 839		61 839
Total	59 721	75 630	427 085	69 065	631 501

* En la Memoria de 1832 el pago del *contingente extraordinario* del 6 de noviembre de 1829 se presenta sumado al *contingente ordinario*.

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1831 y 1832.

CUADRO 6

Pago de *contingente* extraordinario
(en pesos)

<i>Estados</i>	<i>Decretos</i>		<i>Total al 30 de diciembre de 1831</i>
	<i>4 de octubre de 1828</i>	<i>6 de noviembre de 1829</i>	
Chiapas			
Chihuahua			
Coahuila	4 000	13 621	17 621
Durango	30 000	39 490	69 490
Guanajuato	54 000	6 590	60 590
Jalisco	56 000	174 304	230 304
México	100 000	189 371	289 371
Michoacán*	30 000	-5 854	24 146
Nuevo León		21 437	21 437
Oaxaca	58 000	176 069	234 069
Occidente	5 000	20 638	25 638
Puebla	32 000	209 635	241 635
Querétaro	10 000	52 500	62 500
San Luis Potosí	30 000	69 208	99 208
Tabasco	2 959	21 437	24 396
Tamaulipas	4 000	21 291	25 291
Veracruz	18 320	69 282	87 602
Yucatán	40 000	84 125	124 125
Zacatecas	66 000	27 192	93 192
Total	540 279	1 190 336	1 730 615

* Michoacán pagó 5 824 pesos de más en su cuenta de *contingente* del 6 de noviembre de 1829.

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1831 y 1832.

CUADRO 7

Participación de la cuota anual del *contingente*
en el presupuesto del ejercicio propuesto un año antes
(en pesos)

<i>Año</i>	<i>Ingresos (A)</i>	<i>Egresos (B)</i>	<i>Contingente (C)</i>	<i>C/A (%)</i>	<i>C/B (%)</i>
1825	9 770 372	17 066 438	1 796 084	18.38	10.52
1825-1826	17 658 942	16 666 463	1 713 681	9.70	10.28
1826-1827	13 667 637	15 558 276	1 605 000	11.74	10.32
1827-1828	13 667 337	13 363 098	2 140 002	15.66	16.01
1828-1829	14 192 132	15 604 719	2 138 638	15.07	13.71
1829-1830	15 140 737	15 624 005	2 139 612	14.13	13.69
1830-1831	11 752 346	17 438 540	1 983 750	16.88	11.38
1831-1832	12 000 000	20 499 680			
1832-1833	14 500 000	22 392 607			
1833-1834	13 000 000	17 000 000			
1834-1835	8 754 686	12 724 686			
1835-1836	7 255 809	14 290 744			
1836-1837	11 096 099	17 381 543			
1837-1838	14 806 092	40 733 916			
1839	4 431 474	20 378 792			
1840	4 526 121	18 947 875			
1841	8 074 100	21 836 781			
1842	14 650 000	19 326 475			
1843	8 310 484	21 129 173			
1844	7 998 436	19 923 819			
1845	10 679 493	25 222 304			
1846	10 247 760	24 310 030			
1847	8 820 649	26 977 951	1 008 000	11.43	3.74
1848-1849	12 105 802	24 870 780	1 512 000	12.49	6.08
1849-1850	7 726 797	16 580 520	1 008 000	13.05	6.08
1850-1851	8 983 027	20 292 130	1 008 000	11.22	4.97
1851-1852	8 274 927	26 012 242	790 000	9.55	3.04

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1825 a 1870.

CUADRO 8

Participación del *contingente*
en los ingresos y egresos del ejercicio 1825-1870
(en pesos)

<i>Año</i>	<i>Ingresos (A)</i>	<i>Egresos (B)</i>	<i>Contingente (C)</i>	<i>C/A (%)</i>	<i>C/B (%)</i>
<i>(a)</i>					
1825	10 303 332	9 965 789	1 523 291	14.78	15.29
1825-1826	14 770 733	13 162 470	1 368 446	9.26	10.40
1826-1827	17 017 016	16 364 218	997 078	5.86	6.09
1827-1828	13 644 974	13 644 974	1 381 505	10.12	10.12
1828-1829	14 593 307	14 016 978	1 435 965	9.84	10.24
1829-1830	14 103 773	13 827 758	1 398 425	9.92	10.11
1830-1831	18 392 134	17 619 337	1 287 492	7.00	7.31
1831-1832	17 582 929	16 937 484	849 234	4.83	5.01
1832-1833	20 563 360		624 969	3.04	
1833-1834	21 124 216	19 934 490	331 895	1.57	1.66
1834-1835	18 353 282		710 502	3.87	
1835-1836	28 876 025	27 292 904	98 407	0.34	0.36
<i>(b)</i>					
1835-1836	28 876 025	27 292 904	648 497	2.25	2.38
1836-1837	20 669 880	19 802 629			
1837-1838	25 018 121	27 581 597	842 101	3.37	3.05
1839	29 136 536	27 318 729			
1840	21 227 263	21 200 764			
1841	23 995 766	23 342 138			
1842	30 682 369	31 003 964			
1843	34 138 581	34 341 787			
1844	31 873 019	32 149 155			
1845	24 159 050	23 359 328			
1846	24 026 938	24 026 938			
<i>(c)</i>					
1847	26 154 222	26 154 221	622 843	2.38	2.38
1848-1849	25 726 737	20 987 394	618 674	2.40	2.95
1849-1850	18 281 835	17 721 981	357 874	1.96	2.02
1850-1851	14 955 535	14 477 368	241 687	1.62	1.67
1851-1852	11 022 291	10 475 685	382 800	3.47	3.65

CUADRO 8

(conclusión)

<i>Año</i>	<i>Ingresos (A)</i>	<i>Egresos (B)</i>	<i>Contingente (C)</i>	<i>C/A (%)</i>	<i>C/B (%)</i>
(d)					
1867-1868	17 258 170	17 561 472	1 691 281	9.80	9.63
1868-1869	17 117 746	17 839 942	1 318 414	7.70	7.39
1869-1870	17 246 066	18 916 051	1 338 097	7.76	7.07

(a) De 1824 a 1836, primera aplicación de *contingente*.

(b) Entre 1835 y 1838 sólo hubo dos registros de aportaciones de los Departamentos para el Gobierno nacional en calidad de cuentas separadas, pero ya no como *contingente*, aunque en los hechos así fuera.

(c) Al restablecerse el federalismo se aplicó de nuevo el *contingente*.

(d) A partir de 1861 la *contribución* federal sustituye al *contingente*.

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1826 a 1870.

CUADRO 9

Costo de recaudación: 1825-1870
(en pesos)

<i>Año</i>	<i>Ingresos (A)</i>	<i>Costo (B)</i>	<i>B/A (%)</i>
1825	10 303 332	582 460	5.65
1825-1826	14 770 733	972 745	6.59
1826-1827	17 017 016	2 824 883	16.60
1827-1828	13 644 974	2 004 237	14.69
1828-1829	14 593 307	1 778 298	12.19
1829-1830	14 103 773	1 903 020	13.49
1830-1831	18 392 134	1 153 299	6.27
1831-1832	17 582 929	1 207 068	6.86
1832-1833	20 563 360	1 742 052	8.47
1833-1834	21 124 216	1 325 752	6.28
1834-1835	18 353 282	1 945 451	10.60
1835-1836	28 876 025	2 397 515	8.30
1836-1837	20 669 880	2 191 900	10.60
1837-1838	25 018 121	2 462 000	9.84
1839	29 136 536	1 617 959	5.55
1840	21 227 263	1 368 791	6.45
1841	23 995 766	2 722 288	11.34
1842	30 682 369	3 998 672	13.03
1843	34 138 581	4 815 158	14.10
1844	31 873 019	5 967 671	18.72
1845	24 159 050	3 774 516	15.62
1846	24 026 938	4 255 661	17.71
1847	26 154 222	4 562 335	17.44
1848-1849	25 726 737	2 265 917	8.81
1849-1850	18 281 835	1 491 693	8.16
1850-1851	14 955 535	1 842 152	12.32
1851-1852	11 022 291	1 860 360	16.88
1860-1861	12 863 500	1 860 360	14.46
1867-1868	17 258 170	955 794	5.54
1868-1869	17 117 746	977 918	5.71
1869-1870	17 246 066	2 246 066	13.02

FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1825-1870.*

CUADRO 10

Contingente 1824-1852
y aportaciones estatales-departamentales
(en pesos)

<i>Año</i>	<i>Cuota</i>	<i>Pago</i>	<i>Adeudo</i>
(a)			
1824-1825	1 796 084	1 523 291	272 793
1825-1826	1 713 681	1 368 446	345 235
1826-1827	1 605 000	997 078	607 922
1827-1828	2 140 002	1 381 505	758 497
1828-1829	2 138 638	1 435 965	702 673
1829-1830	2 139 612	1 398 425	741 187
1830-1831	1 983 750	1 287 492	696 258
1831-1832		849 234	
1832-1833		624 969	
1833-1834		331 895	
1834-1835		710 502	
1835-1836		98 403	
(b)			
1835-1836		648 497	
1837-1838		842 101	
(c)			
1847	1 008 000	622 843	385 157
1848-1849	1 512 000	618 770	893 230
1849-1850	1 008 000	357 870	650 130
1850-1851	1 008 000	241 687	766 313
1851-1852	790 000	382 800	407 200
(d)			
1867-1868		1 691 281	
1868-1869		1 318 441	
1869-1870		1 338 097	

(a) De 1824 a 1836, primera aplicación de *contingente*.

(b) Entre 1835 y 1838 sólo hubo dos registros de aportaciones de los Departamentos para el Gobierno nacional en calidad de cuentas separadas, pero ya no fueron considerados como *contingente*.

(c) Al restablecerse el federalismo se aplicó de nuevo el *contingente*.

(d) A partir de 1861 la *contribución* federal sustituye al *contingente*.

FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1826-1870.

CUADRO 11
Contingente
decreto del 17 de septiembre de 1846
(cuota anual en pesos)

<i>Estados</i>	<i>Participación</i>	
	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa (%)</i>
Jalisco	144 000	14.24
México	144 000	14.24
Puebla	144 000	14.24
Zacatecas	96 000	9.50
Guanajuato	66 000	6.53
Michoacán	66 000	6.53
Oaxaca	54 000	5.34
San Luis Potosí	54 000	5.34
Occidente	48 000	4.75
Veracruz	48 000	4.75
Durango	42 000	4.15
Yucatán	42 000	4.15
Tabasco	30 000	2.97
Querétaro	24 000	2.37
Chiapas	6 000	0.59
Aguascalientes	3 000	0.30
Alta y Baja Californias	e.o.e	
Chihuahua	e.o.e	
Coahuila	e.o.e	
Nuevo León	e.o.e	
Tamaulipas	e.o.e	
Total	1 011 000	100.00

e.o.e.: exceptuados de cuota por estar ocupados por tropas extranjeras.

FUENTE: Dublán, Manuel y José M. Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, e Hijos, 1876, t. V, pp. 169-171.

CUADRO 12

Contingente
decreto del 10 de abril de 1851
(cuota anual en pesos)

<i>Estados</i>	<i>Participación</i>	
	<i>Absoluta</i>	<i>Relativa (%)</i>
Guanajuato	100 000	12.66
México	100 000	12.66
Jalisco	80 000	10.13
Puebla	70 000	8.86
Zacatecas	70 000	8.86
Michoacán	60 000	7.59
Oaxaca	54 000	6.84
Durango	40 000	5.06
San Luis Potosí	40 000	5.06
Yucatán	40 000	5.06
Chihuahua	25 000	3.16
Occidente	20 000	2.53
Querétaro	20 000	2.53
Veracruz	20 000	2.53
Guerrero	10 000	1.27
Tabasco	8 000	1.01
Chiapas	6 000	0.76
Coahuila	6 000	0.76
Nuevo León	6 000	0.76
Tamaulipas	6 000	0.76
Tlaxcala	6 000	0.76
Colima	3 000	0.38
Total	790 000	100.00

FUENTE: Dublán, Manuel y José M. Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, e Hijos, 1876, t. VI, pp. 44-46.

CUADRO 13

Guanajuato: *contingente*
(en pesos)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Participación</i>	
				<i>Relativa (%)</i>	
				<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
10-1824/10-1825	247 810	264 010	135 311	54.60	51.25
1825-1826	364 515	345 686	143 303	39.31	41.45
1828-1829	747 629	747 629	319 744	42.77	42.77
1830	435 309	485 317	218 760	50.25	45.08
1831	672 668	672 668	156 893	23.32	23.32
1848	672 568	672 568	55 898	8.31	8.31
1849	661 520	661 520	57 454	8.69	8.69
07-1850/07-1851	641 700	575 868	60 333	9.40	10.48
1851-1852	733 999	700 290	103 720	14.13	14.81

FUENTE: *Memorias del Gobierno del estado de Guanajuato*, 1826, 1827, 1830, 1847, 1849, 1851-1853, y *Memoria sobre la administración pública del estado de Guanajuato*, 1832.

CUADRO 14

Estado de México: *contingente*
(en pesos)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Absoluta</i>	<i>Participación</i>	
				<i>Relativa (%)</i>	
				<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1824-1825	1 990 115	1 444 591	650 000	32.66	45.00
1825-1826	1 817 126	1 296 859	496 819	27.34	38.31
1829-1830	630 069	506 879	125 002	19.84	24.66
1832-1833	578 373	466 743	120 000	20.75	25.71
1833-1834	728 270	588 266	94 531	12.98	16.07
1846	100 750	94 818			
1847	807 760	787 934	125 466	15.53	15.92
1848	344 782	343 652	54 290	15.75	15.80
1849	413 196	407 488	15 700	3.80	3.85
1850	557 857	556 945	10 801	1.94	1.94
1851	646 016	642 359			

FUENTE: *Memorias del Gobierno del Estado de México*, 1826 a 1833; *Memorias de diversos ramos*, 1834; *Memoria de Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos*, 1835, y *Memorias de Hacienda del Estado de México*, 1849 a 1852.

CUADRO 15

Jalisco: *contingente*
(en pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Absoluta	Participación	
				Relativa (%)	
				Ingresos	Egresos
10-1824/12-1825	553 335	549 407	204 223	36.91	37.17
1828	745 476	739 243	99 803	13.39	13.50
1830	623 049	567 361	172 832	27.74	30.46
1831	561 131	554 417	152 847	27.24	27.57

FUENTE: *Memorias sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco*, 1826, 1828, 1829, 1831 y 1832.

CUADRO 16

Querétaro: *contingente*
(en pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Absoluta	Participación	
				Relativa (%)	
				Ingresos	Egresos
10-1824/12-1825	86 746	86 746			
1849-1850	115 659	115 539	24 000	20.75	20.77

FUENTE: *Memorias del Gobierno del estado de Querétaro*, 1826 y 1851.

CUADRO 17

Durango: *contingente*
(en pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Absoluta	Participación	
				Relativa (%)	
				Ingresos	Egresos
01/06-1826	126 655	115 376	28 177	22.25	24.42
1847	222 201	216 631			
1848	252 696	242 429	60 972	24.13	25.15
1849	260 712	256 437	37 229	14.28	14.52

FUENTE: Nota estadística de ingresos y egresos del 15 de diciembre de 1826, estado de Guajuato, y *Memorias sobre la administración pública del estado de Durango*, 1848 a 1850.

CUADRO 18

Chihuahua: *contingente*
(en pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Absoluta	Participación	
				Relativa (%)	
				Ingresos	Egresos
1829-1830	431 411	364 579	11 250	2.61	3.09
1848	66 636	66 576	8 497	12.75	12.76

FUENTE: *Memorias sobre la administración pública del estado de Chihuahua*, 1831, y *Memorias de Hacienda del estado de Chihuahua*, 1850.

CUADRO 19

Sonora: *contingente*
(en pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Absoluta	Participación	
				Relativa (%)	
				Ingresos	Egresos
1849	72 714	72 701	3 833	5.27	5.27

FUENTE: *Memorias del Gobierno del estado de Sonora*, 1850.

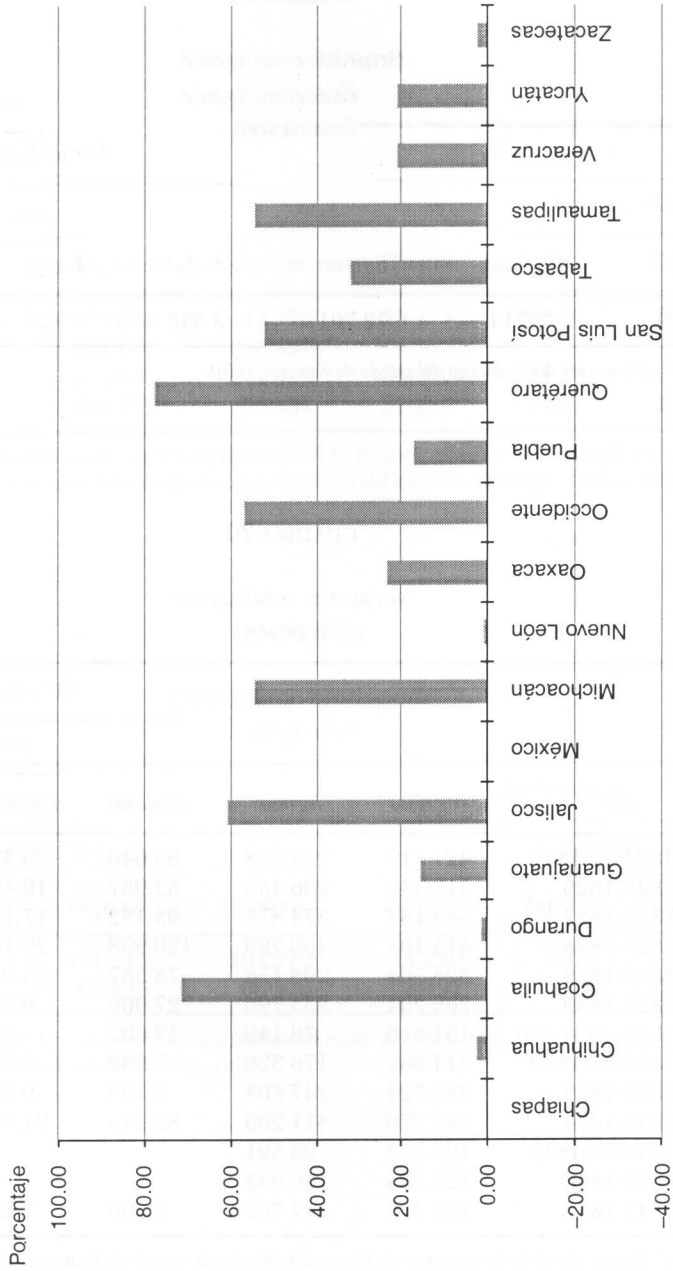
CUADRO 20

Veracruz: *contingente*
(en pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Absoluta	Participación	
				Relativa (%)	
				Ingresos	Egresos
10-1824/12-1825	421 319	218 228	85 640	20.33	39.24
1825-1826	518 449	296 430	53 937	10.40	18.20
1826-1827	543 184	373 875	93 132	17.15	24.91
1827-1828	415 198	400 799	120 998	29.14	30.19
1828-1829	328 304	298 158	78 587	23.94	26.36
1829-1830	286 204	233 796	27 909	9.75	11.94
01/05-1831	151 416	78 149	17 002	11.23	21.76
06-1831/05-1832	314 984	176 329	7 982	2.53	4.53
1832-1833	380 724	247 808	1 100	0.29	0.44
1833-1834	389 770	311 209	83 348	21.38	26.78
11-1844/10-1845	103 872	96 591			
1845-1846	126 564	126 043			
1849-1850	182 306	177 762	2 700	1.48	1.52

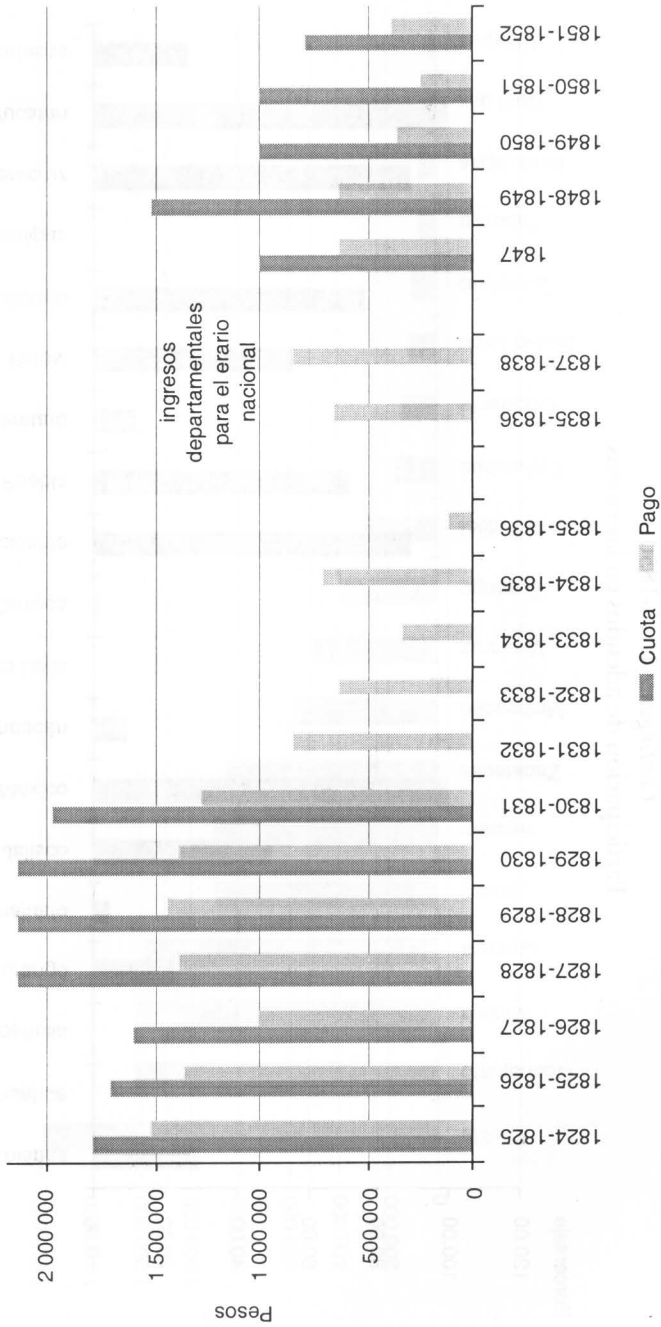
FUENTE: *Exposición de la Administración General de Rentas del estado de Veracruz*, 1831, y *Memorias de Hacienda del estado de Veracruz*, 1834, 1846, 1847 y 1851.

GRÁFICA I ~
 Contingente 1824-1831
 Participación de adeudos en las cuotas



FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1826-1832.*

GRÁFICA 2
 Contingente de los estados
 1824-1852

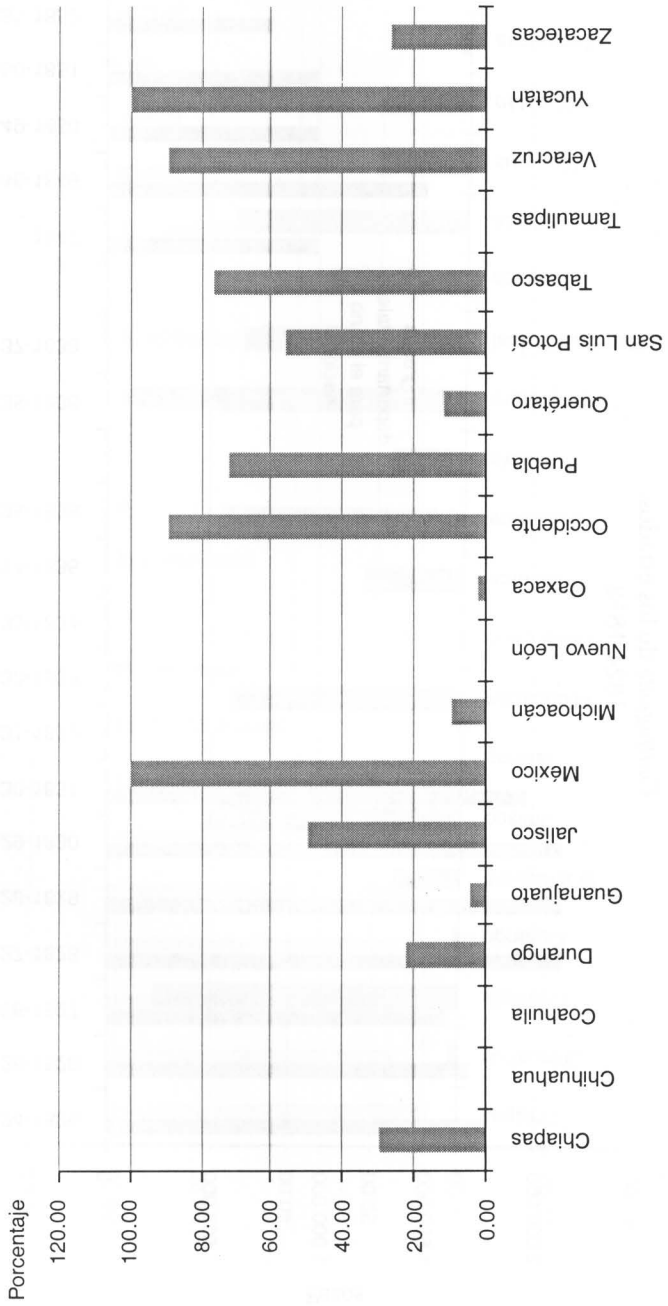


FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1826-1870.*

GRÁFICA 3

Contingente 1846-1850

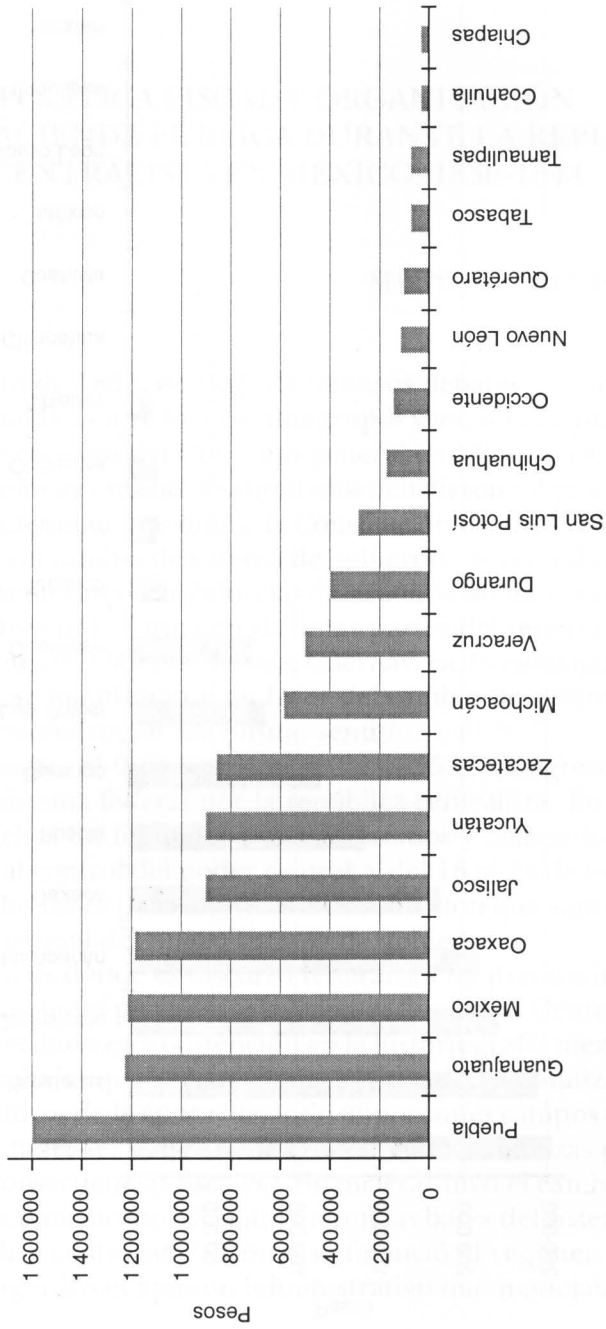
Participación de adeudos en las cuotas



FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1851.*

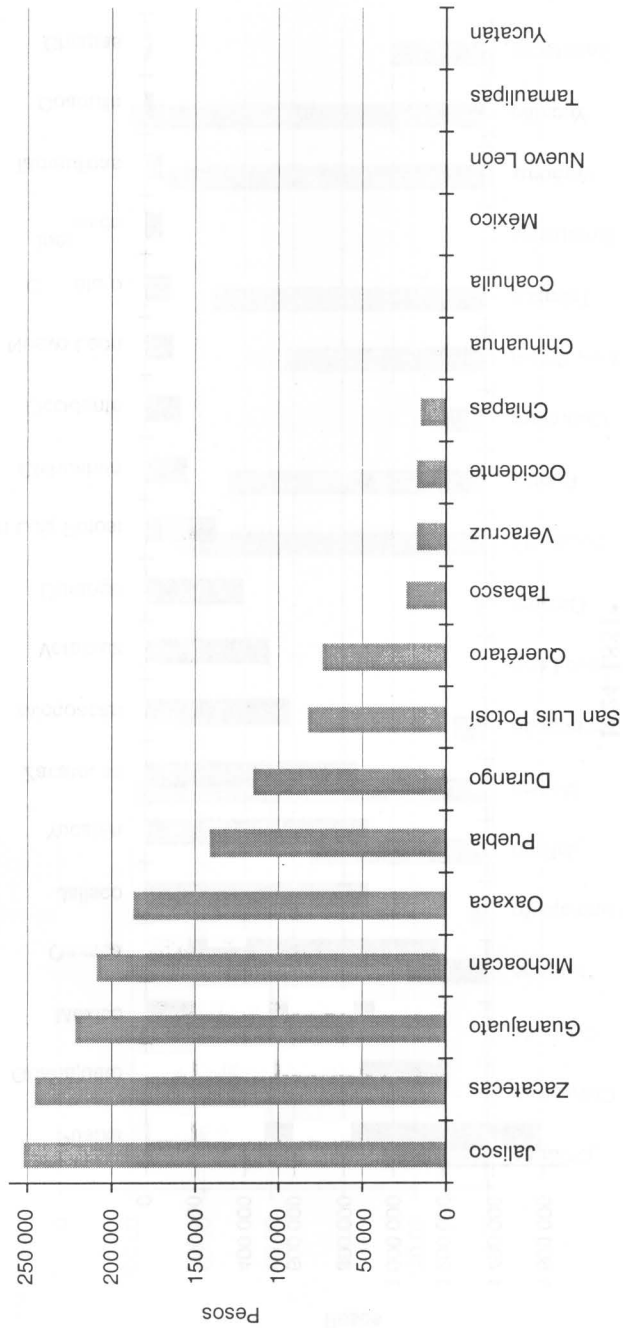
GRÁFICA 4

*Contingente: pagos estatales
1824-1831**



* Incluye contingente extraordinario.
FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1825-1832.*

GRÁFICA 5
 Contingente: pagos estatales
 1846-1850



FUENTE: *Memorias de Hacienda*, 1851.

POLÍTICA FISCAL Y ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA DURANTE LA REPÚBLICA CENTRALISTA EN MÉXICO, 1836-1844

MARTÍN SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

El 4 de enero de 1835, después de intensos debates públicos y días de tensión política entre los distintos grupos y tendencias políticas, se iniciaron los trabajos del Congreso general en México. Durante los primeros meses de ese año, los diputados debatieron sobre las facultades del Congreso para modificar la Constitución de 1824. La cuestión de fondo era el cambio de sistema de gobierno, de república federal a república centralista. Paralelo a las discusiones, un movimiento centralista fue tomando forma en distintas partes del territorio nacional. Habitantes de Orizaba, Toluca, Cuernavaca, Guadalajara y otras poblaciones se manifestaron en favor del cambio de sistema de gobierno y presionaban en ese mismo sentido.

Finalmente, el 9 de septiembre de 1835 el Congreso asumió cambiar el sistema federal por la república centralista. En octubre, fueron disueltas las legislaturas de los estados y sometidos los gobernadores al control del poder central, y del 16 al 23 de ese mes se discutieron las bases para una nueva Constitución que significaba la integración formal del nuevo sistema de gobierno.

En un país donde el discurso federalista ha predominado, no es de extrañar que el periodo de la Primera República Central, 1836-1844, haya recibido escasa atención en la historiografía mexicanista. Los pocos trabajos que se han producido tienden a enfatizar en los aspectos políticos de la época, dejando importantes campos sin abordar. Uno de tantos es el que tiene que ver con las finanzas públicas.

¿Qué consecuencias fiscales y financieras tuvo el cambio de régimen político mexicano? ¿Cuáles fueron las bases del sistema fiscal de la república centralista? ¿Cómo se financió el régimen central? ¿Cómo se organizó el aparato administrativo que manejaba los re-

cursos fiscales y financieros del régimen? ¿Cuáles fueron los cambios respecto a la república federal? Las anteriores son sólo algunas preguntas que permanecen flotando en el aire y que el presente ensayo intentará responder. Más concretamente, pretendo demostrar que la imposición de contribuciones directas durante la república centralista responde a una política general de gobierno, y no a situaciones coyunturales o a un cambio de línea política debido a de la falta de recursos fiscales para el financiamiento de la administración central, como se ha venido afirmando.

NUEVO GOBIERNO, NUEVO SISTEMA FISCAL

Desde la Independencia y hasta la Primera República Centralista, los ingresos fiscales de la República Mexicana se basaron en un modelo de reformas parciales al sistema colonial. A decir de Marcello Carmagnani, frente a la disyuntiva de aplicar impuestos directos o indirectos, los gobiernos nacionales decidieron centrar sus esfuerzos en los segundos. Sin embargo, no todo permaneció igual que durante la época colonial; en su afán reformista, los políticos decidieron reducir la alcabala y abolir el tributo indígena. También se eliminaron los monopolios del mercurio y la pólvora, y los impuestos a la producción minera y de ciertos productos agrícolas como el algodón, la lana y el café.¹

La nueva estructura fiscal establecida a partir de la promulgación de la Constitución federal de 1824, dividió los ingresos fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, dejándole al primero los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de las salinas, la pólvora, el correo, la lotería, los impuestos de los territorios de la federación, los bienes nacionales. Todos los demás impuestos fueron dejados para los estados; entre los más importantes estaban las alcabalas, los novenos, medias anatas y contribuciones personales.² Para Carmagnani, la diferenciación de los ingresos fis-

¹ Carmagnani, Marcello, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Montalvo Ortega, Enrique (coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, INAH, Colección Científica, 1995, pp. 130-131.

² *Ibid.*, p. 132; Marichal, Carlos, "La hacienda pública del Estado de México desde la Independencia hasta la República Restaurada", en Marichal, Carlos, Ma-

cales de acuerdo con la Constitución del 24 significó el debilitamiento del gobierno central, la ausencia de un verdadero régimen federal y la existencia de un régimen estatal de tipo confederal.³ Esta situación permaneció sin cambios hasta el 4 de enero de 1835 con la renovación del Congreso General. En los meses subsiguientes, al inicio de sesiones, una serie de cambios políticos institucionales de gran trascendencia impactarían la economía y la política del país.

Los autores que han tratado la formación de la república centralista enfatizan en el cambio institucional. Sin lugar a dudas, éste fue importante para la vida del país, pero también habría que destacar que igualmente importantes fueron los intentos por cambiar la estructura fiscal del Estado; algo que los políticos conservadores tenían claro desde su llegada al poder y que las penurias financieras producto del constante estado de guerra y los conflictos internacionales colocaron como urgente necesidad. En este sentido, el proceso de formación de la república centralista no sólo es un periodo más en la historia política institucional, ni significa un simple cambio de régimen que no fructificó; en términos fiscales, se trata de los primeros pasos concretos del tránsito de un Estado de *antiguo régimen* a un Estado *moderno*.⁴

Formalmente, el proyecto de reformas fiscales centralista se llevó a cabo en los tres primeros años del régimen (1835-1838). Durante este tiempo los políticos centralistas discutieron y aprobaron leyes que pretendían modificar la base del sistema fiscal (léase, sustituir

nuel Miño y Pablo Riguzzi, *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, Toluca, Gobierno del Estado/El Colegio Mexiquense, 1994, vol. 1, pp. 109-110.

³ Carmagnani llega más lejos en este punto y afirma que la distinción entre ingresos federales y estatales condujo a definir implícitamente a la federación como un Estado "tendencialmente sin territorio", *op. cit.*, p. 33.

⁴ Siguiendo a Artola, entiendo por Estado con Hacienda de Antiguo Régimen al que reconoce y acepta la desigualdad en el pago de impuestos —entendida como diferencia legal en la obligación de contribuir—, la conservación de más de un sistema fiscal (es decir, cuando se reconoce la existencia de otras soberanías fiscales), y la existencia de una fiscalidad paralela e independiente. En contraposición a esto, entiendo por Estado con Hacienda Moderna al que asume el monopolio de la exacción fiscal desconociendo ámbitos económicos y fiscales diferenciados, y exige, de manera universal y con base en la riqueza personal, una contribución económica para atender las necesidades del Estado y sus políticas. Artola, Miguel, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Editorial/Banco de España, 1982, pp. 9-20.

las contribuciones indirectas por las directas), reestructurar las funciones del aparato burocrático y aplicar mecanismos de recaudación basados en la riqueza personal de los contribuyentes. Estas medidas tenían como fin el fortalecimiento de un poder central que no sólo ejerciera en forma exclusiva el uso de la violencia legítima, sino también el de la exacción fiscal; esto es, mediante la eliminación de instancias intermedias: estados, ayuntamientos y corporaciones eclesiásticas. Cabe entonces cuestionar la afirmación de Tenenbaum y Costeloe de que las reformas fiscales impulsadas por los centralistas —imposición de las contribuciones directas, reforma administrativa, y otras— fueron motivadas por las necesidades financieras del gobierno a raíz de la rebelión de Texas y los problemas con Francia.⁵ En otras palabras, la imposición de contribuciones directas debe ser vista como parte de un proyecto de reforma del Estado más que como una respuesta coyuntural a la necesidad de fondos. Esto no quiere decir que las circunstancias de Texas y Francia no fueran importantes en la aplicación de las reformas fiscales, pero se debe insistir en que estas coyunturas fueron aceleradores y no la razón de ser de las reformas.

El modelo de reformas fiscales aplicado por los centralistas mexicanos ni fue único, ni tampoco novedoso. Su origen se encuentra en el modelo de la Francia posrevolucionaria, hermanándose en el tiempo e intenciones con las reformas aplicadas por Estados europeos como Austria, Nápoles, Portugal, Rusia y España. Para Francisco Comín, el modelo francés se basaba en cuatro normas: 1) el monopolio de la exacción fiscal se reservaba al Estado centralizado cuya fiscalidad había sido gestionada por el Ejecutivo, aprobada anualmente por el poder Legislativo y controlada por el poder Judicial a través de un Tribunal de Cuentas; 2) simplificar el cuadro tributario y organizar la recaudación por medio de funcionarios públicos; 3) garantizar la seguridad de los contribuyentes, y 4) los impuestos sólo se justificaban por su aportación al financiamiento de los gastos públicos.⁶

⁵ Tenenbaum, Barbara, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 67, 69; Costeloe, Michael P., *The Central Republic in Mexico, 1835-1846. Hombres de Bien in the age of Santa Anna*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993, pp. 82-83.

⁶ Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública, I. Europa*, Barcelona, Crítica (Nuevos Instrumentos Universitarios), 1996, p. 206.

Aunque de manera un poco desarticulada por las circunstancias políticas y militares de la época, los centralistas mexicanos expresamente prefirieron el modelo francés. A las soberanías políticas, militares, fiscales y financieras asumidas por los estados durante la república federal, que en concepto de los centralistas amenazaban con la desintegración territorial del país, se les opuso la creación de un gobierno central fuerte que garantizara la unidad territorial asumiendo las funciones político-económicas que otras instituciones venían desarrollando.

El primer paso en la aplicación del modelo se dio cuando se determinó desaparecer a los estados y sus legislaturas para convertirlos en Departamentos y Juntas Departamentales. Con fecha de 3 de octubre de 1835 el gobierno centralista decretó el cese de las legislaturas estatales y la creación de Juntas Departamentales compuestas de cinco individuos que, junto con los gobernadores, serían las máximas autoridades regionales y estarían subordinadas al gobierno del centro.⁷ La ley del 3 de octubre de 1835 fue, en apariencia, una disposición contradictoria en el sentido de que favorecía el cambio institucional, pero permitía la permanencia del elemento humano que había venido funcionando durante el federalismo. Por ejemplo, en el artículo primero se disponía la permanencia de los gobernadores siempre y cuando fueran ratificados por el supremo gobierno; el cuarto, ordenaba la permanencia de todos los jueces, tribunales y, en general, todo el aparato judicial, hasta que se expidiera una nueva ley. Finalmente, en el artículo quinto se disponía el mantenimiento de todos los empleados de los gobiernos de los estados.⁸

En lo fiscal, la contradicción parece más evidente ya que en el reglamento se dispuso que los gobernadores y las oficinas de hacienda deberían proceder de acuerdo con las leyes, reglamentos y disposiciones de cada estado en lo que fuera compatible con la nueva organización hacendaria.⁹ En otras palabras, se conservaba al personal de la Secretaría de Hacienda y aunque no lo explicitaba, el gobierno central daba a entender que las rentas departamentales se

⁷ Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, t. III, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, 1876, p. 75.

⁸ *Idem.*

⁹ M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, pp. 76-77.

seguirían cobrando y aplicando como había venido haciéndose durante el federalismo.¹⁰

Sin embargo, el significado de la ley del 3 de octubre de 1835 fue fundamentalmente político. Con una medida como ésta lo que se pretendía era eliminar la posibilidad de que instituciones distintas a las autorizadas por el poder central tuvieran la posibilidad de fijar la política fiscal y económica de determinadas regiones del país. El hecho de que esta medida estuviera matizada con la permanencia de funcionarios y burócratas de los poderes Ejecutivos y Judiciales de los antiguos Estados no le restó trascendencia. Se podía permitir que permanecieran las personas, incluso que los recursos económicos continuaran distribuyéndose de la misma manera; lo que no se podía aceptar es que las élites regionales fijaran la política fiscal en sus estados o que otras corporaciones cobraran y administraran los recursos fiscales sin control del gobierno central.

Para ejercer un mejor control sobre las rentas estatales, el gobierno central necesitaba empezar por conocer el estado que guardaba el recurso que se iba a controlar. En este sentido, la ley del 3 de octubre de 1835 obligaba a los gobernadores a dar una razón exacta de cada una de las rentas y ramos que constituían el erario del Estado, así como formar una lista con el número de oficinas generales y particulares de rentas, sus atribuciones, número de empleados, sueldos y número de vacantes. También se dispuso la elaboración de cortes de caja que expresaran los ingresos y egresos de los antiguos estados; se ordenó la elaboración de un inventario de los efectos pertenecientes a las oficinas de rentas como, por ejemplo, el tabaco o papel sellado, así como muebles y útiles de oficina. Asimismo, se estableció que era indispensable dar cuenta de las deudas en contra, procedencia y cobros pendientes de las tesorerías estatales. Finalmente los funcionarios regionales estaban obligados a practicar un corte de caja mensual, mismo que deberían remitir a la Secretaría de Hacienda.

Además de las medidas políticas, la ley del 3 de octubre tenía un fuerte trasfondo económico. La urgencia de recursos para el sostenimiento de la administración central había sido otro de los moti-

¹⁰ *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimoquinto año económico, presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 27.

vos que habían precipitado el cambio de régimen.¹¹ Por lo mismo, no resulta extraño que el gobierno central pretendiera un mayor control de los recursos fiscales expropiados.

El proceso de reorganización administrativa de la nueva república no concluyó con la creación de las Juntas Departamentales ni tampoco fue fácil. A decir de Sordo, a fines de octubre de 1835 llegaron a la ciudad de México la mayoría de las actas de nombramiento de las Juntas Departamentales: Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Jalisco, México, Puebla, Tamaulipas, Nuevo León, Sinaloa, Coahuila y Texas, pero en muchos de ellos, la elección de los miembros de las juntas la había efectuado el ayuntamiento por la negativa de las legislaturas.¹² Entre octubre de 1836 y mayo de 1837 se discutieron iniciativas y dictámenes que tenían que ver con la reorganización administrativa: división territorial, gobierno interior de los departamentos y administración de justicia.¹³

Eliminadas políticamente las instancias intermedias, el siguiente paso fue el de reformar la estructura fiscal y financiera del Estado mediante la sustitución de las contribuciones indirectas por las directas. En este punto, la coyuntura de la guerra con Texas actuó en favor de los centralistas al acelerar el proceso de cambio. El 21 de noviembre de 1835, mes y medio después de haberse establecido la república centralista, el gobierno fijó un gravamen de 1% sobre el valor de las fincas urbanas como subsidio extraordinario para financiar la campaña militar en Texas. En su primer artículo se establecía que todo propietario exhibiría por única vez el pago de la contribución; a cambio, el gobierno pagaría un rédito anual de seis por ciento de lo que exhibieren hasta la devolución del subsidio.¹⁴ A pesar

¹¹ En su artículo sobre las finanzas públicas del Estado de México, Carlos Marichal propone como alternativa para explicar la caída del federalismo, la constante crisis económica del gobierno federal, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹² Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la Primera República Centralista*, México, El Colegio de México/ITAM, 1993, pp. 230-231.

¹³ *Ibid.*, pp. 231-235.

¹⁴ M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, pp. 102-103. A diferencia de Tenenbaum y Costeloe que ligan préstamos y contribuciones directas a la guerra de Texas, Reynaldo Sordo, en su estudio, sólo vincula la autorización de préstamos voluntarios y forzosos, la confiscación de la mitad de las rentas departamentales,

del carácter accidental del gravamen, los diputados se encargaron de aclarar sus deseos e intenciones de establecer medidas menos irregulares que pudieran resolver el problema de las finanzas estatales heredado por los regímenes anteriores; esto es, formalizar la recaudación de impuestos directos. De esta manera, en el artículo 13 de la ley del 21 de noviembre de 1835 se dispuso que para el pago del subsidio y sus réditos, se establecería una contribución sobre las fincas urbanas, otra sobre las rústicas y una más de patente de comercio y giros.¹⁵

Cabe preguntar, sin embargo, si los centralistas tenían pensado establecer de manera definitiva las contribuciones directas y suprimir el antiguo sistema, ¿por qué no lo hicieron en 1835? Es difícil dar una respuesta fundamentada, pero habría que recordar que para los días en que el subsidio extraordinario se impuso, el Congreso tuvo que atender otros asuntos no menos importantes; concretamente, discutir las bases jurídico-legales (conocidas como las siete leyes) que regirían al nuevo sistema de gobierno.¹⁶

Entre abril y julio de 1836 los diputados estudiaron, discutieron y aprobaron los impuestos anunciados en el decreto del 21 de noviembre. En diferentes ocasiones, y por distintos medios, los políticos conservadores insistieron en la necesidad de aprovechar la coyuntura de la guerra de Texas o Francia para modificar la estructura fiscal del Estado mexicano; de mirar hacia el interior y no depender tanto de los frágiles recursos de las aduanas. La memoria de la Secretaría de Hacienda correspondiente a 1838 resume claramente el sentir de los políticos centralistas:

Debemos, pues, convertir nuestras miras hacia el interior para establecer con solidez los recursos del erario, vacilantes siempre que se

etc. como medidas provocadas por la guerra, dejando de lado la cuestión de las contribuciones directas. Véase R. Sordo, *op. cit.*, pp. 244-247.

¹⁵ M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, p. 103.

¹⁶ La primera ley constitucional que habla sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos se discutió y aprobó entre octubre y diciembre de 1835. La segunda ley que hacía referencia a la organización del cuarto poder se empezó a discutir, en lo general en diciembre de 1835 y no se votó hasta el 20 de febrero del año siguiente. El resto de las leyes fueron votadas y discutidas durante el transcurso del año de 1836. R. Sordo, *op. cit.*, pp. 199-244.

funden en las Aduanas marítimas, y que, como ya se está viendo pueden fallar de un solo golpe sin que sea fácil reemplazarlos con la urgencia que demandan las exigencias. En realidad nunca han dejado de percibirse estas nociones, que la reflexión, y mas que ella la experiencia, nos han ido sugiriendo; pero alagados en parte con algún resultado brillante y efímero de nuestro sistema marítimo, y temerosos por otra parte de acometer las primeras dificultades que ofrece la reforma, jamás hemos pensado seriamente en esta, hasta que la lección práctica que nos ha dado la Francia, ha desvanecido todas nuestras ilusiones, y nos ha colocado en la necesidad de hacer hoy lo que debió intentarse desde que la Nación se hizo independiente.¹⁷

En la sesión del 21 de abril de 1836, la Comisión de Hacienda presentó el primer proyecto de ley sobre establecimiento del derecho de patente. Se había preferido iniciar con éste porque el gobierno consideraba que era el de “más pronta y segura ejecución”.¹⁸ Para su elaboración la comisión tomó el modelo francés; pero, a diferencia de éste, las bases para su cobro fueron establecidas con “aproximaciones aritméticas prudentiales” por la carencia de elementos técnicos. Por lo mismo, se proponía que las tarifas señaladas sirvieran sólo por esa vez con el objeto de corregir los errores cuando se tuvieran mejores datos. También se anunció que se pretendía eliminar total o parcialmente las alcabalas de acuerdo con los resultados que se obtuvieran durante un periodo de prueba:

Para que se persiva la ventaja de esta contribucion por los mismos contribuyentes, es necesario anunciar desde ahora la cesacion de los impuestos que gravitan sobre la circulación interior, ocasionando vejaciones a los causantes, inmoralidad en los mas, y no rindiendo al erario público quizá ni la cuarta parte de lo que efectivamente lasta (*sic*) el comercio, prescindiendo de lo que defrauda. Pero como sería la mayor imprudencia hacer la suspensión antes de saber con certeza

¹⁷ *Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana presentada a las Cámaras por el ministro el ramo en julio de 1838*, México, Imprenta del Águila, 1838, pp. 10-11. [Ortografía original.]

¹⁸ *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, 1836.

lo que la contribución produce, y de consiguiente, si aquella se podrá hacer total o sólo parcial, se ha fijado un plazo bastante para proporcionar esos indispensables datos.¹⁹

El proyecto del impuesto de patente fue dejado a discusión, y un mes más tarde la Comisión de Hacienda dio respuesta a un proyecto de contribuciones propuesto por el gobierno central y que incluía la disminución de un cuarto de los derechos cobrados a los buques que hicieran comercio con el puerto de Matamoros; el aumento de 4% a las alcabalas interiores en toda la República; la imposición de 6% a los efectos que habían estado exceptuados del pago de alcabalas, menos el azogue; la venta de bienes nacionales; la contribución de 5% sobre arrendamientos de casas, las contribuciones a las fincas rurales y urbanas y la ya estudiada del derecho de patente.²⁰

En el preámbulo del dictamen los miembros de la Comisión argumentaron que existía una imperiosa necesidad de establecer impuestos interiores por la excesiva dependencia de los ingresos de las aduanas marítimas y la facilidad con que se interrumpía su recaudación. Sin embargo, de las siete iniciativas se desecharon la del cobro de derechos a buques, las que tenían que ver con las alcabalas y la contribución sobre los arrendamientos de fincas urbanas. Además, se aceptó la venta de bienes nacionales y se desechó el sistema de cobro por arrendamiento, y se propuso adoptar la contribución directa sobre el valor de la propiedad. Sobre el derecho de patente, se hizo un agregado al proyecto presentado en abril, y la contribución sobre el valor de las fincas rurales fue vista con simpatía. De hecho, en el documento se volvió a anunciar la desaparición de las alcabalas interiores porque se consideraba que los ingresos por concepto de contribuciones directas serían mayores a lo recaudado vía el cobro de alcabalas.²¹

En su argumentación en favor de las contribuciones directas, los políticos centralistas hicieron uso de la coyuntura de la guerra y

¹⁹ *Ibid.*, p. 4. [Ortografía original.]

²⁰ *Proyecto 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, 1836, p. 6.

²¹ *Ibid.*, p. 9.

de las consecuencias de no permitir el fortalecimiento de las finanzas estatales. Puestas en este contexto, la aprobación de los impuestos directos era un deber nacional frente a la amenaza exterior. Por lo menos así lo manifestaba la Comisión:

No se trata ahora de intereses rastrosos y miras personales de un partido contra otro, como algunos necios imaginan; se trata del compromiso del honor nacional alta y mortalmente ultrajado en Tejas. Es, pues, del supremo interés de la nación repeler contra todas sus fuerzas esta agresión inícuca, y disipar a toda costa una tempestad que amenaza absorber toda la república y agobiarnos con males inexplicables. El medio principal para tan importante fin, es la consecución de los recursos pecunarios que faltan absolutamente, y para ésta el establecimiento de impuestos, que aun en toda hipótesis deberían estar adoptados, si debíamos decir que teníamos hacienda y algún orden y sistema en ella. Aprovechemos, pues, las circunstancias; saquemos del mal, bien, y con cortos sacrificios pecunarios redimamos el honor de la nación, y la libertad, quietud y vida nuestra y de nuestros hijos.²²

El 30 de junio de 1836, un mes después de haber presentado su proyecto, el Congreso General aprobó el establecimiento del gravamen a las fincas urbanas. La ley gravaba las fincas cuyo valor sobrepasaba los 200 pesos, exceptuándose las de menor valor siempre y cuando fueran propiedad única, edificios destinados a conventos, escuelas, a la beneficencia pública o casas parroquiales. Al resto de las fincas se les aplicó un gravamen de 2‰ sobre el valor, pagadero en dos aportaciones semestrales, mismo que aumentaba otro peso al millar si la contribución no era cubierta durante el último mes de cada semestre. Si pasados dos meses no se había cubierto el gravamen, se multaría al propietario embargándose bienes en monto equivalente al adeudo.

Para llevar el control de las fincas afectadas, el gobierno dispuso la elaboración de un padrón donde se expresara el valor de la finca, el nombre del propietario y la cantidad que debería exhibir. Para facilitar la formación del padrón se determinó hacer uso del censo que se había mandado levantar con motivo del subsidio ex-

²² *Ibid.*, pp. 7-8.

traordinario del 21 de noviembre de 1835.²³ Este documento debería ser publicado semestralmente para que los propietarios se vieran presionados a no cometer fraude en sus declaraciones, ya que se tenía prevista la denuncia popular y el pago de una gratificación a los denunciantes.

Como aún no se reformaba el “sistema general de hacienda”, se determinó que, para la recaudación del impuesto, el gobierno podría comisionar a las tesorerías, oficinas o “personas que le parezcan” tratando de evitar el pago de gratificaciones y sobresueldos. Sin embargo, se dispuso la creación de una administración general compuesta de un administrador, un contador, un cajero, un oficial de libros, otro de correspondencia y dos escribientes, que se encargaría de verificar los enteros de todos los contribuyentes de la República.²⁴

La ley que gravaba las fincas rústicas con un impuesto de tres al millar (5 de julio de 1836) fue redactada en términos similares que la antecedente. En esta nueva ley el gobierno formalizaba 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”. Por lo mismo, cesaban las contribuciones impuestas por los antiguos estados a los frutos de la agricultura que no se consumieran en su territorio.²⁵

²³ Para el cobro del subsidio extraordinario de guerra, el gobierno dispuso que las autoridades políticas locales se encargaran de levantar un padrón de contribuyentes que quedaría asentado en un libro especial. En este libro se asentarían las fincas gravadas, su ubicación, el nombre de los propietarios, su valor y el monto de la cuota. Esta información debería de ser remitida a las comisarías, subcomisarías o receptorías y a la propia Secretaría de Hacienda. La valoración de las propiedades registradas estaría a cargo de peritos designados por las comisarías generales o sus sustitutos y ésta no sería pormenorizada ni minuciosa, sino prudente y con arreglo al preciso estimado de las fincas en cada población. Finalmente, las oficinas encargadas del cobro anotarían las exhibiciones que fueran realizando los propietarios por sus fincas. M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, pp. 103-105.

²⁴ Cabe advertir que la ley del 21 de noviembre de 1835 ya había dispuesto la creación de un departamento en cada comisaría encargado de recabar el pago del subsidio extraordinario, y la contratación de peritos para el avalúo de las propiedades. M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, pp. 103-105 y 169-171.

²⁵ *Ibid.*, t. III, pp. 176-177.

La intención de abolir las alcabalas fue reafirmada con la ley del 7 de julio de 1836 que establecía el derecho de patente. En esta ley se decretó que todas las casas de comercio, giro o trato y de cualquier denominación deberían adquirir una patente anual del gobierno que acreditara el pago de la contribución, que variaba según el giro y el tamaño de la población donde se encontrara el establecimiento. Las tarifas que aparecieron publicadas en la ley regirían en la capital y lugares cuya población excediera de 150 000 habitantes.²⁶ La cuota disminuiría 0.5% por cada 1 000 habitantes menos de los 150 000, cobrándose una cuota mínima en las poblaciones de menos de 1 000 personas.²⁷

Después de enlistar las diferentes tarifas y precisar las cuestiones técnicas de su cobro, el gobierno fijaba un plazo de seis meses a partir del establecimiento de las contribuciones directas para dar cuenta de sus resultados y proceder a eliminar las alcabalas. El documento en cuestión dice de la manera siguiente:

A los seis meses de establecida en la República esta contribución y la *rural*, de que hablará otra ley, dará el gobierno cuenta exacta al congreso de su resultado *económico*; y siendo el que se espera, cesarán desde el primero del año entrante todas las alcabalas y demás impuestos (excepto los municipales únicamente) que hoy se cobran en la circulación interior a los géneros, frutos y efectos nacionales y extranjeros, y circularán libremente por todo el país.²⁸

En el párrafo segundo de este mismo artículo, el gobierno se comprometía a derogar los impuestos directos si el resultado no era satisfactorio, convirtiendo lo recaudado en subsidio extraordinario que se abonaría por cuenta de alcabalas o de las contribuciones que se establecieran.

²⁶ La tarifa mínima era de tres pesos y ésta debería ser pagada por las casillas de tabaco; los almacenes de géneros, fierros o tlalalerías pagarían seis pesos, las panaderías 20, y así sucesivamente hasta llegar a la tarifa más alta pagada por la plaza de toros. *Ibid.*, t. III, pp. 178-179.

²⁷ *Ibid.*, pp. 178-180.

²⁸ *Ibid.*, pp. 180-181.

NUEVO GOBIERNO, NUEVA ORGANIZACIÓN HACENDARIA

Junto a la aplicación de las contribuciones directas estaba la reforma administrativa. Ésta se inició con la misma ley del 3 de octubre de 1835 que declaró desaparecidos los estados y, por lo tanto, creó una sola masa de rentas, independientemente de su origen; es decir, ya fueran pertenecientes al gobierno central o a los departamentos.²⁹ También en este aspecto de la administración gubernamental, la guerra en Texas sirvió como acelerador de las reformas centralistas, al precipitar la intervención central de las arcas locales para la extracción de recursos financieros que permitieran el sostenimiento de la guerra o del gasto corriente. Tras argüir los grandes gastos de guerra y la necesidad de “metodizar la administración” de los caudales departamentales, el 15 de diciembre de 1835 la Secretaría de Hacienda envió una circular disponiendo la suspensión del pago de sueldos, pensiones, préstamos y demás créditos decretados u ordenados por las legislaturas o gobernadores de los extintos estados.³⁰ Al desconocer los compromisos financieros locales, se clausuraron legalmente las soberanías que habían venido ejerciendo los estados miembros de la Federación.

Por ley expedida el 20 de septiembre de 1836, el Congreso autorizó al gobierno el arreglo del sistema general de hacienda, en tanto se formaba la ley orgánica de la materia.³¹ Para cubrirse con un manto de legitimidad, el gobierno también promovió la formación de una Junta Consultiva de Hacienda que tenía por objeto “dictaminar” las propuestas gubernamentales y proponer medidas convenientes para el arreglo y régimen de todos los ramos fiscales. Compuesta por el ministro del ramo y otros seis individuos designados por el propio gobierno, la junta era, como su nombre lo especifica, meramente consultiva, ya que sus dictámenes serían discutidos, mo-

²⁹ “Circular de la Secretaría de Hacienda sobre el modo de administrar las rentas y de invertir sus productos en los Departamentos”, 15 de diciembre de 1835, *ibid.*, pp. 111-112.

³⁰ *Ibid.*, pp. 111-112.

³¹ Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana formada de orden del Supremo Gobierno por el Lic...*, México, Imprenta de José Mariano Fernández de Lara, 1837, p. 107.

dificados, aprobados o rechazados de acuerdo con “las reglas comunes parlamentarias”.³² En otras palabras, carecía de autoridad legal para imponer sus propuestas.

Entre el 21 y el 23 de noviembre el Congreso autorizó al gobierno a reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera y a organizar la oficina del papel sellado.³³ En el primer caso, se refería a la desaparición de unas y la habilitación de otras, y al arreglo de los derechos de los empleados. En cuanto al papel sellado, especificaba la clase, precio y usos del mismo, así como a la organización de las oficinas y método de contabilidad en la República.

Finalmente, el 17 de abril de 1837, el gobierno legalizó y organizó la formación de la masa de rentas común, que se había dispuesto en los hechos cuando se decretó la desaparición de los estados. Con esta ley se eliminaban las comisarías generales y subalternas: las subcomisarías, tesorerías departamentales, dirección, 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. Un plan bien combinado, a decir de Matías Romero.³⁴

En la ley de marras se establecía que la dirección, administración y distribución del erario nacional, se verificaría en los propios departamentos, pero bajo la responsabilidad de un jefe superior de Hacienda designado directamente por el gobierno del centro.³⁵ También se dispuso la división de las oficinas de Hacienda en dos: las encargadas de la recaudación de derechos, cuidado, conservación y aumento de los mismos, y las de distribución que se encargarían de la inversión de los fondos nacionales. A las primeras se les denominaba administraciones de rentas y las había principales y subalternas; las segundas, eran las tesorerías departamentales, a razón de una por departamento (véase organigrama 1).

³² “Establecimiento de la Junta Consultiva de Hacienda: Reglamento interior de la Junta Consultiva de Hacienda”, en *ibid.*, pp. 147 y 224-225; *Memorias de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 27.

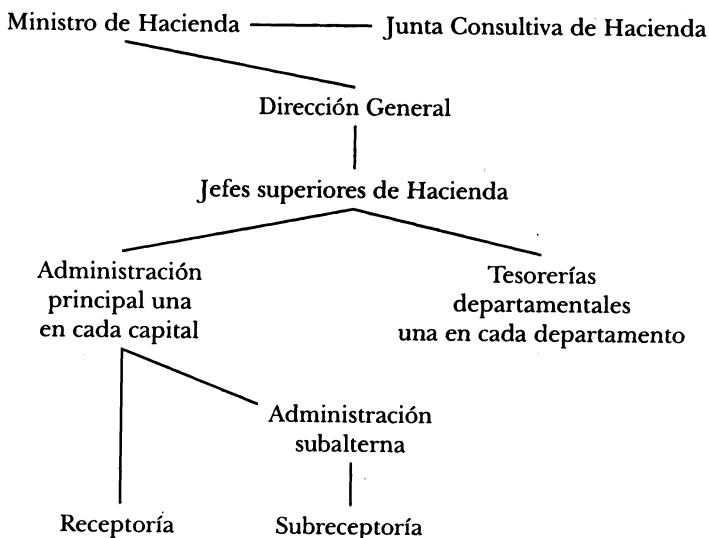
³³ “Ley del 19 de septiembre de 1836 que autoriza al gobierno para reformar y arreglar las aduanas marítimas y de frontera. Arreglo del ramo de papel sellado”, en *ibid.*, pp. 248-267.

³⁴ B. J. Arrillaga, *op. cit.*, p. 324; *Memorias de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 28.

³⁵ B. J. Arrillaga, *op. cit.*, pp. 302-303.

ORGANIGRAMA I

Organización de la Dirección General de Rentas
de acuerdo con la ley del 17 de abril de 1837



FUENTE: Basilio José Arrillaga, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana formada de orden del Supremo Gobierno por el Lic...*, México, Imprenta de José Mariano Fernández de Lara, 1837, p. 324.

Los jefes superiores eran nombrados por el gobierno, dependían directamente de la Dirección General de Rentas y percibían un salario de 5 000 a 2 000 pesos según el departamento al cual se les asignaba. Además de vigilar el buen funcionamiento del ramo en sus jurisdicciones, los centralistas decidieron otorgarles atribuciones especiales en el ramo de guerra que tenían que ver con el pase de revista, la formación de presupuestos, el visado, las compras de víveres y las contratas para el abastecimiento de tropas, fortalezas, almacenes y hospitales, las visitas a almacenes y fábricas de armas, etc.³⁶ ¿Cuáles fueron las repercusiones de medidas como ésta? ¿Cómo y hasta qué punto el fortalecimiento de los administradores fiscales actuó en contra del proyecto centralista?

³⁶ *Ibid.*, pp. 305-307.

Carlos Marichal, refiriéndose al Estado de México, afirma que, durante el centralismo, los administradores regionales alcanzaron mayor autonomía fiscal y militar que durante el federalismo o la colonia por la falta de un control legislativo estatal que pusiera coto a las decisiones de los gobernadores u oficiales de Hacienda, y por la disposición discrecional de fondos por parte de las guarniciones militares y el fortalecimiento de los comandantes militares regionales.³⁷ De ser cierto, una de las razones para que ocurriera este proceso estaría en la aplicación de la ley del 17 de abril de 1837, complementada con la del 16 de diciembre de 1841 que suprimió las jefaturas superiores de Hacienda y encomendó sus funciones a las tesorerías departamentales y comandantes generales.³⁸

Las administraciones principales de rentas —punto nodal en la recaudación fiscal— estaban sujetas a una doble vigilancia: a la que ejercía la Dirección General de Rentas, y a la de los jefes superiores de Hacienda. Ubicadas en las capitales de los departamentos, las administraciones principales tenían la obligación de recaudar las rentas, contribuciones y productos de bienes nacionales en su demarcación. De estas oficinas se desprendían las administraciones subalternas que se localizaban fuera de las capitales departamentales y tenían que dar cuanta a las principales.³⁹ Junto a las oficinas de distribución, fueron creadas las tesorerías departamentales en cada una de las capitales regionales, que dependían del jefe superior de Hacienda. Éstas tenían la obligación de recibir los productos líquidos de las rentas e invertirlos conforme a las leyes y disposiciones.

Otra reforma importante fue la creación del Tribunal de Revisión de Cuentas creado por decreto el 15 de marzo de 1838. Al igual que en el modelo francés, el tribunal mexicano dependía del poder Judicial. Sin embargo, los diputados incluyeron algunas reformas. Formalmente, el tribunal estaba compuesto de tres salas: la primera, que juzgaría en primera instancia, la formarían tres 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 (véase organigrama 2).⁴⁰

³⁷ C. Marichal, *op. cit.*, p. 129.

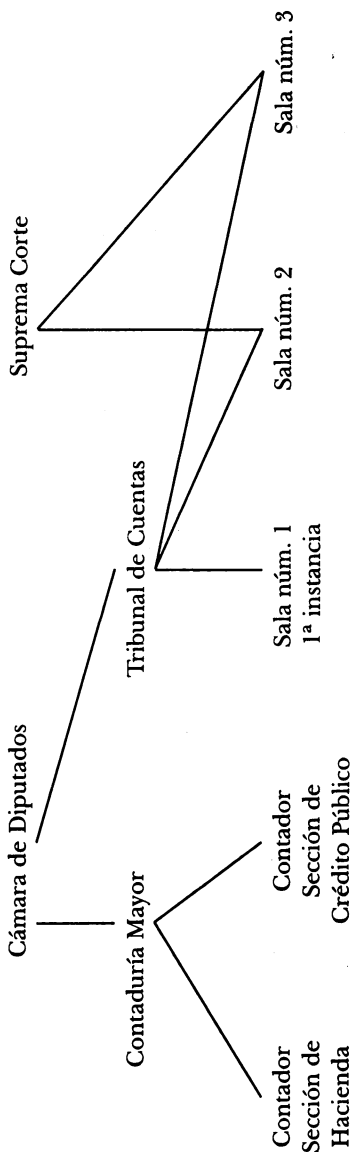
³⁸ *Memorias de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 28.

³⁹ B. J. Arrillaga, *op. cit.*, pp. 308-314.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 79.

ORGANIGRAMA 2

Organización del Tribunal de Cuentas
de acuerdo con la ley 145 expedida en marzo de 1838



FUENTE: Basilio José Arrillaga. *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana formada de orden del Supremo Gobierno por el Lic....*, México, Imprenta de José Mariano Fernández de Lara, 1837, p. 79.

Anexo al tribunal se encontraba la Contaduría Mayor, dos de cuyos contadores formaban parte de la primera sala. Esta instancia revisora estaba compuesta de las secciones y empleados que se habían decretado el 16 de noviembre de 1824, es decir, tenía dos secciones: una de Hacienda y otra de Crédito Público. Sin embargo, dos años después de haber concluido el primer experimento de gobierno centralista, el tribunal fue suprimido y restablecida la Contaduría Mayor por decreto del 2 de septiembre de 1846.⁴¹

Mención aparte merece la Administración General de Contribuciones. Ésta fue establecida cuando se impuso el gravamen sobre las fincas urbanas, es decir, el 30 de junio de 1836. De acuerdo con esta ley, las contribuciones generadas en la capital de la República deberían ser enteradas en la propia Administración General; los habitantes de las capitales departamentales en las tesorerías generales; los de las capitales de los territorios se pagarían en las aduanas de éstas, y el resto en las oficinas o a empleados designados.⁴² La oficina central estaría compuesta de un administrador, un contador, un cajero, un oficial de libros, otro de correspondencia y dos escribientes que se encargarían de verificar los enteros de todos los contribuyentes de la República.⁴³ 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, desempeñara las funciones de “conclavero” e interventor de las operaciones relativas al cobro, pago y contabilidad de las contribuciones.⁴⁴ La reforma hacendaria propuesta en la ley del 17 de abril de 1837 no significó la desaparición de esta oficina. Al igual que las de correo y lotería, se decretó la permanencia de la Administración.⁴⁵

⁴¹ *Memorias de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 29.

⁴² M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, p. 171.

⁴³ Cabe advertir que la ley del 21 de noviembre de 1835 ya había dispuesto la creación de un departamento en cada comisaría encargado de recabar el pago del subsidio extraordinario y la contratación de peritos para el avalúo de las propiedades. *Ibid.*, pp. 103-105 y 169-171.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 173.

⁴⁵ B. J. Arrillaga, *op. cit.*, p. 334.

NUEVOS IMPUESTOS, VIEJOS VICIOS

¿Cuáles fueron los resultados concretos de las reformas fiscales de la república centralista? ¿Qué problemas enfrentaron? A decir de los magros ingresos obtenidos entre 1835 y 1844, las reformas poco ayudaron a resolver los problemas que las habían provocado. Hubo varios factores que influyeron, entre los que sobresalen la falta de legitimación del gobierno, los problemas técnicos y la falta de un aparato administrativo especializado y leal. De acuerdo con las cifras presentadas por Tenenbaum, los ingresos fiscales del gobierno centralista disminuyeron considerablemente entre 1835 y 1838, mientras que los gastos se mantuvieron altos, lo que generó importantes déficit (véase cuadro 1). En cuanto al producto de las contribuciones directas, su mejor momento fue en el año de 1843 cuando alcanzaron a cubrir 17.3% de los ingresos totales del gobierno, mientras que en los años fiscales de 1836-1837 y 1837-1838 sólo fueron recaudados 582 940 y 1 373 345 pesos que representaron 4.5% y 10.4% respectivamente (véase cuadro 2).

A pesar del inicial apoyo que recibieron las reformas fiscales de algunos grupos como el de comerciantes de la ciudad de México, los malos resultados durante su primer año de práctica y el rompimiento del compromiso gubernamental de que serían retirados si el resultado no era el deseado, aumentó el descontento incluso entre quienes inicialmente habían apoyado las iniciativas gubernamentales. Por ejemplo, los comerciantes de la ciudad de México manifestaron al “Gobierno Supremo” que, a pesar de los sacrificios económicos que les significaba, “casi todos” se habían sometido sin ninguna reclamación al pago del derecho de patente porque se les había prometido la desaparición de las aduanas marítimas después de un periodo de prueba de seis meses. Sin embargo, “el desaliento se ha apoderado de todos los ánimos” porque el gobierno determinó prolongar por todo el año de 1838 el impuesto de patente, y se temía que se extendiera e hiciera definitivo y complementario al cobro de alcabalas.

Mas, con la prórroga recabada por la Administración de V. E. todos han visto trastornada las esperanzas que les hizo concebir la ley de julio del año pasado, y trocados en puros males los bienes que se prometieron. Por ésta se les impuso una contribución que debía recaudarse por una sola vez, para hacer un ensa-

CUADRO I

Recaudaciones de impuestos, erogaciones y déficit
1826-1841

<i>Año</i>	<i>Recaudación de impuestos</i>	<i>Erogaciones</i>	<i>Déficit</i>
1826-1827	15 137 981	16 364 218	1 216 237
1827-1828	12 446 893	12 982 092	535 199
1828-1829	12 787 994	14 016 978	1 226 984
1829-1830	11 656 479	13 828 491	2 172 012
1830-1831	14 521 690	17 601 289	3 079 599
1831-1832	13 033 698	16 937 364	3 903 686
1832-1833	11 891 909	n.d.	n.d.
1833-1834	12 838 721	19 937 384	7 095 769
1834-1835	n.d.	n.d.	n.d.
1835-1836	17 036 042	28 876 024	11 839 982
1836-1837	12 950 545	19 802 628	6 852 083
1837-1838*	13 262 921	26 588 304	13 303 381
1839	17 545 190	27 318 729	9 773 537
1840	15 452 919	21 255 097	5 802 173
1841	14 724 788	22 997 219	8 272 431
1842	15 968 774	30 693 711	14 670 937
1843	19 602 180	34 035 277	14 433 097
1844	20 592 058	31 304 102	10 712 148

n.d.: no disponible.

* Comprende 18 meses.

FUENTE: Barbara Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 73.

yo de su producto, y sustituirla en caso de un resultado favorable a la ruinosa de las alcabalas sobre la circulación interior; y hoy ya se ve claramente el designio de formar de ella un nuevo recurso para el fisco, sin consideración a las promesas que se hicieron al comercio y a la industria. Porque es indispensable convenir, en que si se aspirase a mejorar la condición del comerciante, del agricultor y del artesano, para la supresión de las aduanas interiores, lo recaudado en el año anterior bastaría a proporcionarse el dato que se consideró necesario para resolver definitivamente esta cuestión. Por otra parte, fundar la necesidad de la prórroga en que se requiere más tiempo para reunir los materiales que demanda el acierto del cómputo, no es dar una razón que

CUADRO 2

Ingresos netos sobre contribuciones directas
1836-1844

Año	Total de las recaudaciones de impuestos	Impuestos sobre las propiedades y negocios	
		(\$)	(%)
1836-1837	12 950 545	582 940	4.5
1837-1838*	13 262 921	1 373 345	10.4
1839	17 545 190	622 718	3.6
1840	15 452 919	503 094	3.3
1841	14 724 788	1 054 598	7.2
1842	15 698 774	2 377 745	14.9
1843	19 602 180	3 393 543	17.3
1844	20 592 058	3 050 145	14.8

* Comprende 18 meses.

FUENTE: Barbara Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 69.

justifique la continuación del impuesto, si ha de servir al objeto de su creación.⁴⁶

En la *Memoria de Hacienda* de 1838, presentada por Manuel Gorostiza, hay un reconocimiento explícito de que la falta de confianza en el gobierno centralista actuó en contra de las contribuciones directas:

[...] a la promesa hecha por el Legislador de abolir después de seis meses de ensayo las contribuciones de patente y las de tres al millar sobre fincas rústicas, en el caso de no dar buenos resultados, o las alcabalas y demás rentas interiores aun para sistemar la cobranza y con mucha mas 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 837, según lo dispuso en un decreto de 22 de Mayo del

⁴⁶ *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*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, 1837, pp. 5-6. Las cursivas son mías.

mismo año, después de haber determinado lo mismo, aunque indirectamente, en el art. 3o. parte 4a. del decreto de 17 de Enero, con el fin de dar fondos al banco nacional. Frustradas con estos las esperanzas del público, que sentía pesar sobre sí las antiguas y las nuevas contribuciones, con temores fundados de que todas se perpetuarían contra lo que se le había prometido, empezó a convertir en odio, respecto de las segundas la buena acogida que al principio les había dado; odio que fue creciendo cuando la morosidad en los pagos fue obligando a los recaudadores a imponer las multas legales.⁴⁷

Los problemas técnicos fueron otro elemento influyente en los resultados finales de las contribuciones directas: Los gravámenes a la propiedad requerían del conocimiento pormenorizado del valor de fincas rústicas y urbanas, algo que para el tiempo en que se establecieron las contribuciones estaba lejos de ocurrir. No obstante, la ausencia de noticias estadísticas que reflejaran el número de propiedades, su valor, el nombre del propietario, ubicación, etc., los centralistas decidieron la aplicación de los impuestos directos. De hecho, éste sería precisamente el mejor motivo para el reconocimiento de la riqueza nacional. Por esta razón los centralistas tenían claro que el proceso de cobro sería lento y debería de ir acompañado del perfeccionamiento de los padrones para evitar injusticias o facilitar la evasión.⁴⁸

Anexo a la disposición que establecía la contribución del uno al millar sobre el valor de las fincas urbanas como subsidio extraordinario (21 de noviembre de 1835), se fijaron los primeros mecanismos técnicos para efectuar su cobro. Según las prevenciones de la ley, 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, una

⁴⁷ *Memoria de la Hacienda nacional...*, *op. cit.*, México, pp. 23-24. [Ortografía original.]

⁴⁸ A decir de Artola: "Sin una mediana información, cualquier intento de exigir una cuota de los ingresos obtenidos por el contribuyente en esta actividad no podía sino producir enormes injusticias, en tanto Hacienda se vería en dificultades a la hora de realizar los ingresos previstos por no poder extraer el impuesto a los cargados en exceso, en tanto los ocultadores disfrutaban de una exención del hecho." Artola, Miguel, *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Editorial/Banco de España, 1986.

copia del cual 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.⁴⁹ A partir de este primer documento, 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 el personal de un nuevo departamento que se encargaría de llevar el ramo, para ser presentada mensualmente a la instancia superior. La documentación remitida debería expresar el nombre de la finca, ubicación, propietario, valores y cuota de subsidio que le correspondiera.⁵⁰

Sobre este incipiente catastro se montó la ley del 30 de junio de 1836 que volvía a gravar las fincas urbanas, disponiéndose el examen y rectificación del mismo con el fin de asegurarse su exactitud. De todos los padrones levantados se haría uno general en cada Departamento y Territorio y otro de toda la República. En el caso del gravamen sobre las fincas rústicas, el catastro se iniciaría a partir de las noticias que “los alcabalatorios tengan de las fincas rústicas de su suelo o demarcación”. Además, se disponía que los Ayuntamientos iniciaran desde luego la formación de listas de propiedades.⁵¹

En el papel, las reformas centralistas auguraban un éxito relativo, pero, el estado continuo de guerra, la sustracción al control federal de grandes regiones del país y la desconfianza de los propietarios definieron la suerte del primer catastro en el país. Dados los malos resultados de las contribuciones directas, las finanzas públicas de la república centralista siguieron dependiendo del cobro de alcabalas y aduanas marítimas como había ocurrido durante la república federal. En este sentido, la experiencia mexicana no se diferenció de experiencias como la de Argentina en donde los impuestos directos tampoco dieron los resultados deseados por la oposición social que enfrentaron. Pero a diferencia de la república sureña, donde el control del principal puerto de ingreso y salida de mercancías

⁴⁹ M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, t. III, p. 104.

⁵⁰ Por lo menos en el papel, la intención del gobierno fue la de evitar la contratación de nuevo personal o hacerlo sólo en caso absolutamente necesario ocupando a los cesantes. *Ibid.*, p. 103.

⁵¹ *Ibid.*, p. 178.

había permitido cierta estabilidad política, en México la distancia entre el centro político de la República y el puerto de Veracruz, el estado de guerra interna constante y los conflictos externos, dificultaron el control efectivo de los ingresos de la aduana marítima veracruzana. Las consecuencias de esta situación ya han sido tratadas por Tenenbaum y no vale la pena repetir las.

Pese a los pobres resultados obtenidos, los políticos centralistas no abandonaron la idea de cambiar la estructura fiscal del Estado mexicano. En diferentes ocasiones los ministros de Hacienda se refirieron a las bondades de las contribuciones directas, y afirmaron que éstas mejoraban las costumbres de los habitantes del país al comprometerlos a cooperar con "los gastos de la sociedad", eran equitativas, ayudaban a conocer la riqueza de la nación, etc.; mientras que los impuestos indirectos eran inestables, vejaban a los contribuyentes, exigían gran número de empleados e incitaban al fraude y la corrupción.

CONCLUSIÓN

La historia fiscal de los años posteriores a 1838 nos muestran que el proyecto centralista de crear las bases para la formación de una Hacienda de nuevo régimen tuvo un éxito relativo. Pero lo que no se puede negar es la existencia de un proyecto de reformas fiscales bien articulado y estrechamente vinculado con el proyecto político de la república centralista. Se trataba de un proyecto que pretendía crear un Estado central soberano y fuerte que ejerciera el monopolio de la violencia física legítima y el de la exacción fiscal. Por lo tanto, las afirmaciones de que la política fiscal y financiera de todo el periodo centralista fue sólo un recetario de medidas extraordinarias que buscaban obtener ingresos adicionales para enfrentar gastos de guerra deben ser revisadas.

Si se está de acuerdo en este punto, también debemos considerar que el fracaso de la política fiscal y financiera de los centralistas no sólo fue producto de la guerra. Sin lugar a dudas que la inestabilidad política y militar fueron factores importantes en el éxito o fracaso de las políticas centralistas, pero no hay que olvidar el importante papel que desempeñaron los elementos técnicos. La falta de

información sobre los recursos que se querían controlar, debido a la precariedad de los censos o catastros, y la ausencia de un aparato técnico especializado leal al poder central, actuaron contra una mejor y mayor recaudación, y de la consolidación de las reformas fiscales propuestas.

CONFLICTO POLÍTICO, FINANZAS FEDERALES Y MUNICIPALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1846-1855*

SERGIO MIRANDA PACHECO

Después de constituirse México como un país independiente, las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad de México estuvieron marcadas por un constante conflicto debido a la permanente intromisión de aquél en los asuntos del gobierno local. Frente a esta situación, el Ayuntamiento de la ciudad, a lo largo de todo el siglo XIX y hasta 1928 en que se suprimió, exigió que se respetara la autonomía municipal, que se diera al Distrito Federal una ley orgánica que definiera claramente las atribuciones del gobierno municipal y del gobierno nacional, y que se dotaran suficientemente los fondos municipales.¹

La escasez de fondos y la dependencia económica de la ciudad respecto del gobierno nacional provenía de una de las prácticas administrativas del régimen colonial que encontró continuidad en las instituciones del régimen independiente. Durante la colonia, para cumplir con sus funciones públicas, el Ayuntamiento disponía por merced real de los ingresos obtenidos por sus *propios* y *arbitrios* y debía administrarlos bajo la supervisión de las autoridades superiores.² Después de la Independencia, la ciudad de México continuó

* Expreso aquí mi gratitud al doctor Carlos Marichal por la lectura crítica que hizo del presente trabajo y por su decidido apoyo para que se publicase. A mi colega Daniela Marino le agradezco también sus observaciones para hacer la lectura del texto más clara y placentera.

¹ En mi libro, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, FR; Uníón, 1998, pueden verse las líneas generales de este proceso histórico.

² En términos generales, *propios* eran aquellos ingresos de la ciudad provenientes del arriendo de los bienes de su propiedad. El producto del arrendamiento

obteniendo sus ingresos mediante el esquema de *propios y arbitrios* cuya dotación era determinada por el gobierno nacional a través de decretos en los que se especificaban las propiedades, productos y actividades mercantiles que se gravaban en favor de las arcas municipales. Del mismo modo, el gobierno nacional no dejó de controlar los mecanismos de recaudación y administración de los recursos municipales. De hecho, en el decreto de 11 de abril de 1826, por el cual se fundó definitivamente el Distrito Federal, las rentas de la capital fueron declaradas públicas, es decir, pertenecientes a la Federación y su recaudo quedó a cargo del gobierno del Distrito.

De esta manera, desde los primeros días de la República la ciudad de México vio intervenidas sus rentas por el gobierno nacional, y el Ayuntamiento disminuida su capacidad de decisión sobre la administración de los recursos. Al mismo tiempo, los fondos municipales eran afectados cada vez que los ingresos y egresos federales sufrían alguna fluctuación negativa, lo cual invariablemente repercutió en la atención y mejora de los servicios municipales. Y, aunque esta situación generó serios conflictos políticos entre ambas esferas de gobierno, difícilmente trató de resolverse en el sentido de separar las rentas de la ciudad de las de la nación y otorgarle al Ayuntamiento autonomía para administrar los recursos de la ciudad. No obstante, el Ayuntamiento no dejó de hacer esta demanda al gobierno, pues veía en esto el origen de su endeudamiento y el de la ruina de los ramos municipales que tenía a su cargo.

En este contexto es que cobra un significado muy especial el periodo de 1846-1853, pues durante estos años los conflictos que generaba el control del gobierno nacional sobre las rentas de la ciu-

periódico de estos bienes era destinado a cubrir el costo de los servicios municipales. En la medida en que los *propios* no cubrían estos gastos, se acudía siempre a los impuestos municipales indirectos llamados *arbitrios*, concedidos siempre al gobierno municipal por el gobierno nacional con carácter extraordinario. Para los antecedentes coloniales del sistema hacendario de la ciudad, y un estudio sobre su estructura fiscal durante la primera mitad del siglo XIX véase De Fonseca, Fabián y Carlos de Urrutia, *Historia general de la Real Hacienda*, México, Imprenta de V. García Torres, 1852, tomo V, y Gamboa, Ricardo, "Las finanzas municipales de la ciudad de México, 1800-1850", en Hernández, Regina (comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, 2 vols., México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, vol. I, pp. 11-63.

dad se combinaron con los que provocó la guerra con Estados Unidos. Esta situación configuró una enorme crisis, frente a la cual el primer gobierno federal de la posguerra tomó la iniciativa de independizar las rentas de la ciudad y de darle autonomía al Ayuntamiento para su administración. Sin embargo, poco tiempo después, el gobierno rectificaría esta decisión estimulado por el hecho de que las arcas de la nación, deficitarias como estaban en aquellos años, resintieron la pérdida de los ingresos que obtenían de la ciudad. Gobierno y Ayuntamiento se enfrascaron entonces en una pelea por los recursos de la ciudad, en medio de la crisis financiera del erario y del enfrentamiento entre liberales para definir el rumbo que más convenía a la nación luego de su fracaso en la guerra contra el vecino del norte. Al final, el gobierno volvió a controlar las rentas de la ciudad y no sólo eso, también disolvió al Ayuntamiento y se hizo cargo directamente del gobierno de la ciudad.

El análisis de este capítulo de la historia de la ciudad de México puede mostrarnos la importancia que tiene estudiar los factores políticos y financieros en la interpretación del conflicto que definió las relaciones entre el gobierno nacional y el Ayuntamiento de la ciudad de México durante todo el siglo XIX y comienzos del XX. Hasta ahora, esta problemática ha sido analizada tomando en cuenta exclusivamente factores políticos, los cuales pueden ilustrar aspectos relevantes de la misma, pero no la explican suficientemente.³ En otro sentido, mediante el análisis de las relaciones existentes entre la política y las finanzas podemos explicarnos mejor las continuidades y rupturas con el régimen colonial que en el terreno de las finanzas municipales siguieron las administraciones del México independiente. Una manera de avanzar por esta vía historiográfica es a través de estudios monográficos como el presente, que representen

³ Por ejemplo, el trabajo de Warren, Richard, "Desafío y trastorno en el gobierno municipal: el Ayuntamiento de México y la dinámica política nacional, 1821-1855", en Rodríguez, Ariel y C. Illades (eds.), *Ciudad de México: instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, México, El Colegio de Michoacán/UAM, 1996, además de generalizar inconsistentemente el periodo 1821-1856, se detiene en el aspecto político electoral de los conflictos entre el Ayuntamiento y el gobierno nacional, y analiza exclusivamente los argumentos de la corporación municipal, por lo que deja fuera del análisis la lógica y los hechos que definieron en estos años la posición del gobierno nacional frente al Ayuntamiento.

cortes cronológicos fundamentales de procesos históricos más amplios. En las siguientes páginas, pues, más que agotar una problemática pretendo delinear los rasgos más generales de la misma.

LAS PARADOJAS DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA CIUDAD

A comienzos de 1849 el Ayuntamiento de México informaba al gobierno federal que por primera vez en muchos años la ciudad contaba con los elementos necesarios para cubrir su cuantiosa deuda pasiva, y adquirir nuevos recursos para mejorar los ramos municipales y sistematizar una administración económica y ordenada. De esta manera, el Ayuntamiento esperaba cumplir con “los deseos del supremo gobierno y producir bienes materiales y positivos a los habitantes de la capital”.⁴

Esta mejoría de las finanzas de la ciudad y el optimismo de los regidores, compartido por el ministro de Hacienda en turno, eran resultado de las disposiciones fiscales del decreto de 6 de octubre de 1848 sobre dotación del fondo municipal de la capital, expedido por el presidente de la República, José Joaquín de Herrera.⁵ Se trataba del primer decreto que dotaba de fondos a la ciudad a través de la creación de un sistema impositivo único sobre diversas actividades mercantiles, cuyos ingresos serían recaudados y administrados por el Ayuntamiento con independencia total del tesoro federal, el cual, a su vez, se libraría de la responsabilidad de suministrar recursos a la ciudad para la atención de hospitales, cárceles y escuelas, como lo venía haciendo con mucha dificultad desde 1831.⁶

De esta manera, al dotar a la ciudad de un conjunto de *arbitrios* —con los que se sustituían las alcabalas suprimidas a raíz de la invasión

⁴ *Exposición del Excmo. Sr. Ministro de Hacienda al Congreso dando cuenta del decreto de 6 de octubre último sobre dotación del fondo municipal de la capital, leída en la Cámara de Diputados el día 19 de enero de 1849*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, p. 8.

⁵ *Decreto sobre dotación del fondo municipal de la capital de México sancionado en 6 de octubre de 1848, y expedido por el Supremo Gobierno en virtud de las facultades extraordinarias que al efecto le cometió el artículo 14 de la ley de 14 de junio del mismo año*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1848.

⁶ *Ibid.*

estadounidense—, cuyos ingresos se sumaban a los obtenidos por la pensión de coches de providencia y los productos de sus *propios*, el gobierno de José Joaquín de Herrera liberó al erario federal de un gasto “continuo y urgente”,⁷ y puso fin al prolongado conflicto que el gobierno federal y el Ayuntamiento protagonizaban en torno de las finanzas de la ciudad desde que fue fundado el Distrito Federal.⁸

Pero, aparte de los efectos benéficos que pudo haber tenido sobre las rentas de la ciudad, la importancia de este decreto radicó en que por vez primera el gobierno nacional reconoció la necesidad de independizar del erario las rentas de la ciudad y de darle al Ayuntamiento autonomía para su administración.

¿Qué fue lo que dispuso al gobierno federal a otorgar a la ciudad su libertad financiera y a perder los ingresos de la aduana del Distrito Federal, en un momento en que lo que requería eran recursos para mantener su autoridad y cubrir sus compromisos? Tal vez el gobierno recibió una enorme presión de los comerciantes de la capital y de los acreedores del Ayuntamiento, pues visto en detalle, el decreto de 6 de octubre de 1848 benefició principalmente a los co-

⁷ Según el ministro de Hacienda, Manuel Piña y Cuevas, el gobierno federal se libró, mediante el decreto de 6 de octubre de 1848, de un “gasto continuo y urgente”. Véase *Exposición del Excmo. Sr. Ministro de Hacienda...*, *op. cit.*, p. 7. Pero en realidad, si hemos de creer en los testimonios de las sucesivas administraciones municipales, la Federación transfirió muy pocos recursos al Ayuntamiento para que se encargara del gasto de hospitales, cárceles y escuelas en la ciudad. Sin embargo, al Ayuntamiento de 1848 no pareció importarle que el Estado se desentendiera de la enorme deuda que había contraído con los sucesivas administraciones municipales, las cuales tuvieron que destinar parte de sus fondos a la atención de esos servicios y permanentemente le exigieron al Estado que cumpliera con su obligación. Esta omisión de los regidores de 1848 puede explicarse tal vez como producto de un acuerdo entre ellos y las autoridades del gobierno federal, o como algo que, frente a la posibilidad de contar con fondos suficientes y con la libertad de administrarlos, pasó a segundo plano para los regidores.

⁸ El ministro de Hacienda, Manuel Piña y Cuevas, calificó de la siguiente manera los objetivos del citado decreto: “Franquicias justas en favor de los fondos de *propios*; cumplimiento exacto y positivo de diversas disposiciones legales que imponen el deber de ministrar fondos al consejo superior de salubridad, a la compañía lancasteriana, al hospicio de pobres, y al hospital de mujeres dementes; hacer más eficaces los recursos y medios del cuerpo municipal para la arreglada administración de sus fondos, éstos han sido los fines que el gobierno se propuso, y ha llenado en la sección última del decreto.” Véase *idem*.

mercantés al no gravar más que con una sola contribución los giros mercantiles, mientras que —como veremos—, el Ayuntamiento había mostrado desde 1846 la imperiosa necesidad de pagar a sus acreedores los créditos vencidos y vigentes. Es probable también que, dadas las condiciones de penuria del tesoro público y sus obligaciones financieras con la ciudad (como proporcionarle los recursos necesarios para atender hospitales, cárceles y escuelas), y dada también la urgencia de aliviar el desastre en que se encontraban los ramos municipales, el gobierno federal prefirió suspender sus compromisos y otorgarle a la ciudad su independencia financiera,⁹ pues al independizar los fondos municipales de los federales el gobierno se libraría de destinar a la ciudad 120 000 pesos anuales de los ingresos recabados en la aduana del Distrito Federal, que en las condiciones de posguerra por las que atravesaba difícilmente podía cubrir. Quizá también el gobierno confió en que los recursos de la indemnización que recibiría de Estados Unidos serían suficientes para cumplir con sus responsabilidades y, por ello, podía prescindir de los que obtenía de la ciudad. O tal vez fue la decisión, acorde con la defensa del principio federalista, de dismantelar toda la maquinaria fiscal centralista para lograr la tan anhelada autonomía municipal, no obstante que así perdía la capacidad de recaudar impuestos directos y de absorber otros ingresos producidos por las tesorerías de los estados.

Sin embargo, el hecho de que a pocos meses de haber tomado esta decisión, el gobierno nacional quisiera de nuevo federalizar las

⁹ La urgente necesidad de atender los servicios municipales puede comprobarse en las cuentas de egresos del Ayuntamiento. Por ejemplo, el Ayuntamiento integrado por liberales conservadores, presidido por Lucas Alamán, destinó durante el tiempo de su gestión, del 22 de julio al 3 de diciembre de 1849, 84 766 pesos a la atención de obras públicas, de un presupuesto de ingresos de 205 700 pesos. Pero los 60 888 pesos destinados a hospitales, cárceles, casa de niños pobres y presidio de Santiago, sugieren que las autoridades estaban preocupadas también en contener los conflictos sociales en la ciudad, así como también en cubrir las deudas del Ayuntamiento, a las cuales se destinaron 20 434 pesos. Lo gastado en estos ramos contrasta con los escasos 7 140 pesos que se emplearon en instrucción pública. El resto de los ingresos municipales se gastaron en sueldos (14 708 pesos) y en otros gastos menores de la administración. Estas cifras han sido redondeadas por mí. Véase *Manifiesto de la conducta de los capitulares que formaron el Excmo. Ayuntamiento de México desde 22 de julio hasta 3 de diciembre de este año*, México, Tipografía de R. Rafael, 1849.

rentas de la ciudad, inclina a creer que para éste la autonomía de las finanzas municipales resultó incompatible con la pérdida de los recursos que obtenía de ellas y con la libertad política que dicha autonomía proporcionaba a las autoridades de la capital. Un examen del contexto en que el gobierno tomó esta medida, y del curso que siguió posteriormente, pueden ilustrarnos sobre cuál de estas hipótesis es la más cercana a la realidad.

LOS FONDOS DE LA CIUDAD ANTES DE LA GUERRA

Con anterioridad a la guerra con Estados Unidos, el 27 de enero de 1846, el Ayuntamiento había advertido a las entonces autoridades departamentales que no era posible exigirle que se hiciera cargo de los hospitales, cárceles y escuelas si no se le facilitaban los fondos dispuestos por la ley para tal fin.¹⁰ A causa de ello, la ciudad estaba al borde del colapso financiero y en riesgo de perder parte de sus bienes en manos de sus acreedores. Y aunque reconocía que en el pasado el gobierno nacional había dispuesto varias medidas para gravar menos los fondos municipales,¹¹ la verdad era que éstos seguían gravados por la atención a hospitales y al ramo de policía, rubros que eran responsabilidad del gobierno. A esto se agregaba que habían dejado de entrar a las arcas municipales 30 000 pesos que anualmente producía El Parián. En estas condiciones, sin fondos suficientes, con enormes necesidades públicas que cubrir, con la presión de acreedores de créditos de plazo vencido que amenazaban con embargar los bienes municipales, el Ayuntamiento hizo un nue-

¹⁰ Según el Ayuntamiento, desde mayo de 1831 hasta enero de 1846 el gobierno federal apenas había transferido, en distintas partidas y con mucho retardo, la cantidad de 849 689 pesos, de los 120 000 pesos anuales que por la ley de 1 de mayo de 1831 estaba obligado a transferirle. Véase Archivo Histórico de la Ciudad de México (AHCM), *Hacienda*, vol. 2107, exp. 31.

¹¹ Por decreto del 17 de septiembre de 1842, publicado por el Gobierno Provisional, se mandó pagar diariamente la suma de 100 pesos para el sostenimiento de las cárceles, cuya carga se quitó al Ayuntamiento. Por decretos de 22 de octubre y 7 de diciembre del mismo año se liberó al Ayuntamiento del cuidado y administración de las escuelas y mediante una compensación de créditos entre las Haciendas pública y municipal se reintegraron a ésta los recursos que había invertido en este ramo. Véase *idem*.

vo llamado a las autoridades departamentales para que le dieran el auxilio necesario que la ley les imponía.

En las condiciones también precarias en que se encontraba el tesoro público, y con la creciente tensión ante la inminencia de la guerra con Estados Unidos, fue difícil para el gobierno nacional ofrecer alguna ayuda a la ciudad o cumplir con la ley que le obligaba a ello. Por el contrario, con la restauración de la Constitución de 1824 en plena guerra, el Ayuntamiento vio nuevamente amenazados sus fondos. La disposición del presidente José Mariano Salas (10 de octubre de 1846), de suprimir en toda la República las alcabalas provenientes de la venta de fincas, frutos y efectos nacionales, supuso la pérdida de la dotación establecida en la ley del 1º de mayo de 1831 que marcaba que dicha aportación debía pagarse al Ayuntamiento del ramo de *Alcabalas* por la administración general. Más aún, los regidores capitalinos previeron que, a consecuencia de la reforma que se haría en las aduanas, la de México disminuiría, o que, refundida en otras oficinas, sería difícil determinar y sistematizar la recaudación de los derechos municipales que formaban la parte general de los fondos más precisos del Ayuntamiento, por ejemplo los derechos que pagaban las harinas y se destinaban al ramo de *Alumbrado*, los derechos de sal que se invertían en el ramo de *Aguas*, y los del pulque que se utilizaban en el de *Empedrados*.

En vista de esta nueva amenaza a los fondos municipales, el Ayuntamiento encargó a su Comisión de Hacienda que estudiara el problema y le presentara después las medidas que debían tomarse,¹² aunque la ley que suprimía las alcabalas fue abrogada el 9 de noviembre de 1846, es decir, apenas un mes después de emitida.¹³ Pero para fines de 1846 las condiciones financieras de la ciudad no habían sufrido ninguna mejoría, lo mismo que la capacidad del Ayuntamiento para administrar sus fondos. Esta difícil situación política y financiera llevó al Ayuntamiento —que, si se considera que en agosto se había reinstalado el federalismo, apenas llevaba en funciones poco más cuatro meses—, a emplear una

¹² *Idem.*

¹³ Carmagnani, Marcelo, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en *Ibero Amerikanisches Archiv*, vol. IX, núms. 3-4, 1983, p. 290.

doble estrategia para presionar al gobierno y obtener las reformas que exigía el régimen fiscal y político de la ciudad y del Distrito Federal en su conjunto.

Por un lado, el 21 de diciembre aprobó en cabildo el texto de una iniciativa dirigida al Congreso de la Unión pidiéndole la conversión del Distrito Federal en estado de la Federación, con la consiguiente elección de una legislatura local que pudiera nombrar al gobernador. Mientras se llevaban a cabo los arreglos necesarios para publicar la Constitución que regiría al país, el Congreso —según el Ayuntamiento— debía expedir una ley orgánica conforme con el espíritu de la Constitución de 1824, y el Distrito Federal, convertido en estado, se regiría por la Constitución del Estado de México con las modificaciones y reformas necesarias.¹⁴ En el examen que hizo la Comisión del Ayuntamiento encargada de llevar al Congreso esta iniciativa, los regidores de la ciudad señalaron una de las desventajas que los habitantes del Distrito Federal padecían respecto a los de los estados, y que obligaba a convertirlo en estado, pues eran “los primeros en las contribuciones y gravámenes que se ofrecen, sobre ellos pesan infinitas cargas y son muy reducidas o ningunas las ventajas de que disfrutan”.¹⁵

Pocos días después de que los diputados representantes del Distrito Federal presentaron en el Congreso la iniciativa,¹⁶ el Ayuntamiento publicó un informe en el que se defendía de sus críticos señalando que había tenido que enfrentarse a “abusos inveterados y de no fácil extirpación”, y a los problemas que derivaron de la constante sustitución de regidores, del cambio de legislación que regía el funcionamiento de las instituciones públicas, de la falta de fondos y de las mezquinas facultades que otorgaban al Ayuntamiento las Ordenanzas Municipales del régimen centralista, las cuales hasta el 31 de diciembre seguían vigentes.¹⁷ Asimismo, la corporación municipal

¹⁴ AHCM, *Gobierno del Distrito*, inv. 1301, exp. 14.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ El 28 de diciembre el Ayuntamiento dio las gracias a los diputados del Distrito Federal, Manuel Crescencio Rejón, José María del Río, Fernando Agreda y Manuel Buenrostro, por haber presentado su iniciativa en el Congreso.

¹⁷ *Memoria de los ramos municipales formada por los capitulares que hasta el 31 de diciembre de 1846 pertenecieron al Excmo. Ayuntamiento de la capital de la República*, México, Imprenta de la Voz del Pueblo, 1847.

denunció que a raíz del comienzo de la guerra con Estados Unidos —cuya flota había iniciado el bloqueo y ocupación de los principales puertos de la República—¹⁸ las finanzas de la ciudad corrieron la misma suerte que las de la Federación, pues los fondos municipales habían experimentado a fines de 1846 una considerable baja a consecuencia del bloqueo.¹⁹

Los efectos de esta disminución en el tesoro municipal se hicieron sentir al año siguiente. El 17 de junio de 1847, pocos meses antes de la ocupación de la ciudad por las tropas estadounidenses, el alcalde primero del Ayuntamiento recordó al gobernador del Distrito Federal que si los ramos dotados por la ley de 1831 se encontraban en pésimo estado era por la falta de cumplimiento de dicha ley por el gobierno superior, omisión cuyos efectos negativos el Ayuntamiento venía sufriendo desde 1843. Desde entonces, mes tras mes, en el presupuesto general de la hacienda municipal se registraba un déficit de 2 000 o 3 000 pesos que resultaba difícil de disminuir a causa del bloqueo estadounidense de los puertos.²⁰

Sin embargo, el Ayuntamiento se había negado a disminuir los presupuestos particulares aduciendo que no eran susceptibles de reducción, a menos que se desatendieran por completo los ramos que cubrían. Tampoco había querido suspender el pago de réditos a los acreedores porque, aparte de que la mayoría eran de plazo cumplido, la suspensión en el pago de los mismos hubiese dado ocasión a que sus titulares pretendiesen el pago de sus capitales, y entonces el Ayuntamiento habría tenido que recurrir al expediente de enaje-

¹⁸ Vázquez, Josefina Zoraida, "De la difícil constitución de un Estado: México 1821-1854", en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994, p. 30.

¹⁹ No obstante esta situación y los problemas señalados arriba, el Ayuntamiento había logrado nivelar mensualmente los ingresos con los egresos durante los últimos 4 meses de 1846, pero a costa de reducir las partidas presupuestales de los ramos municipales, especialmente de aquellos que a su juicio no eran de primera necesidad. De esta manera, se pudo también cubrir la deuda de los réditos causados en 1846 sobre diversos capitales que reconocía el Ayuntamiento. Para el 31 de diciembre la deuda activa del Ayuntamiento con varios particulares, según los cálculos de la corporación, ascendía a 310 477 pesos, y la deuda pasiva a 534 069 pesos. Véase *Memoria de los ramos municipales...*, *op. cit.*

²⁰ Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación, *Ayuntamientos*, vol. 27.

nar las mejores fincas de la ciudad en favor de los acreedores, como ya había ocurrido otras veces.²¹

El gobierno nacional, incapacitadas como estaban las arcas públicas, no pudo satisfacer el viejo reclamo de dotar completamente los ramos que le ordenaba la ley de 1831. De manera que, en oposición a las expectativas del Ayuntamiento, la virtual invasión de la capital por las tropas estadounidenses llevó al gobierno federal a decretar, el 29 de junio de 1847, que los víveres quedaban libres de todo derecho con el objeto de abastecer suficientemente a la población de la ciudad. La consecuencia más inmediata de esta disposición fue que los ingresos aduanales —de los que debía dotarse a los ramos de cárceles, hospitales y escuelas— prácticamente desaparecieron, mientras que los comerciantes se aprovecharon para encarecer los productos y venderlos con enormes ganancias.²²

LAS FINANZAS DE LA CIUDAD INVADIDA

Cuando los estadounidenses invadieron la ciudad, en septiembre de 1847, las arcas municipales ya estaban al borde del colapso, situación que se agravó con los gastos que originaron la defensa militar de la capital y la contribución de 150 000 pesos impuesta a sus habitantes por el ejército invasor.

Para que la ciudad recaudara esta contribución, el 22 de septiembre el gobernador civil y militar, J. A. Quitman, decretó que las autoridades municipales de la ciudad de México y del Distrito Federal conservarían todas las rentas que por su calidad de autoridades

²¹ ¿Fue negocio prestarle al Ayuntamiento? Si contáramos con información suficiente sobre quiénes eran los acreedores, cuál era el monto de sus préstamos y cuáles los términos de su contrato, podríamos saber si en las decisiones del Ayuntamiento, tomadas en un contexto de casi permanente penuria municipal, hubo una verdadera preocupación por conservar los bienes municipales o un interés por beneficiar a ciertos individuos o grupos con el dinero y los bienes de la ciudad.

²² Para junio de 1847, el Ayuntamiento reportaba un déficit de 48 230 pesos anuales para atender los ramos de *Escuelas, Hospitales* (San Hipólito y San Lázaro), y *Limpia diurna y nocturna*. Véase *idem*.

les correspondían. Además, podían disponer de los ingresos aduanales, de las contribuciones directas recaudadas por el correo y de parte de las rentas del tabaco, pero sujetándose a las modificaciones y órdenes que el mismo general en jefe del ejército invasor dispusiera, una de las cuales fue que los efectos para el consumo y uso del ejército estadounidense acampado en la ciudad estarían libres de todo derecho o impuesto.²³

Con estas disposiciones del ejército invasor, la base fiscal de las rentas de la ciudad fueron ampliadas, pero con el exclusivo objeto de que sus frutos pagaran la contribución de guerra que le fue impuesta. Sin embargo, los ingresos provenientes de estas fuentes no fueron suficientes. El Ayuntamiento tuvo que recurrir a préstamos que aumentaron sus deudas y comprometieron sus fondos, pero no cubrieron todas sus necesidades.

Si nos atenemos a los informes del Ayuntamiento, podemos suponer que con la invasión estadounidense la ciudad vio reducidos sus ingresos, pues antes de ésta requería de 374 000 pesos anuales para cumplir sus funciones, mientras que sus ingresos ascendían a 310 900 pesos, de lo cual resultaba un déficit de 63 100 pesos.²⁴ Estas cantidades contrastan mucho con las que recaudó y gastó el Ayuntamiento del 20 de septiembre al 30 de octubre, cuando la ciudad ya estaba invadida. Durante estos días recaudó 67 002 pesos, de los cuales tan sólo 55 593 pesos provenían de la aduana y 10 000 pesos eran producto de un préstamo, a cuyo pago se destinaría íntegro lo producido por la renta de mercados. El resto se obtuvo de las contribuciones directas (1 342 pesos), de la renta de correos (43 pesos), y de donaciones para los prisioneros (23 pesos). Hay que añadir, como lo hizo el Ayuntamiento, que los ingresos aduanales tendían a disminuir por el contrabando, por las introducciones libres de derechos contratadas por el ejército invasor, por los trastornos de la ocupación militar, por la ausencia de una parte considerable de la pobla-

²³ AHCM, *Hacienda*, vol. 2107, exp. 50.

²⁴ Por contribuciones del ramo de *Coches*, el Ayuntamiento recaudaba 104 000 pesos; de los *arbitrios* recaudados en la aduana 150 000 pesos; y de la asignación del fondo creado por la ley de 1 de mayo de 1831, 56 900 pesos. Véase *Manifiesto del Ayuntamiento a los habitantes de la capital sobre las causas del mal estado que guardan los ramos puestos bajo el cuidado de los capitulares*, México, Imprenta de Mariano Arévalo, 1848, p. 3.

ción contribuyente, por la miseria pública y por la decadencia del comercio.²⁵

Esta crítica situación se agravó todavía más con la disposición del 19 de noviembre de Winfield Scott, general en jefe del ejército de Estados Unidos, de que todas las rentas recaudadas o por recaudar, fueren de la procedencia que fueren o para cualquier objeto, debían considerarse como recaudadas para Estados Unidos y disponerse de ellas solamente por mandato suyo o con su consentimiento. Pero la disposición de Scott que afectaría más a la ciudad fue la del 15 de diciembre, por la cual, sin hacer distinción alguna entre derechos nacionales y derechos municipales, se prohibió el cobro de alcabalas al comercio interior en aquellos lugares donde estaba en manos de las tropas estadounidenses hacer cumplir tal orden, con lo que el Ayuntamiento dejó de percibir los ingresos de arbitrios, en los que tenía sistematizada su recaudación desde 1817, y pasó a depender exclusivamente del producto de los *propios*.²⁶ Estos recursos también fueron insuficientes porque desde el 19 de febrero de 1848 se destinó gran parte de ellos al pago de la deuda de más de 75 000 pesos que el hospital San Andrés demandó a la ciudad.²⁷

En medio de esta penuria económica que impedía atender debidamente los servicios más básicos de la ciudad y las necesidades de sus habitantes, las relaciones entre el Ayuntamiento —presidido desde el 2 de junio de 1847 por el liberal moderado Manuel Reyes Veramendi— y el ejército invasor se fueron haciendo cada vez más difíciles. La situación llegó al punto de que en las elecciones municipales, realizadas contraviniendo la prohibición del gobierno refugiado en Querétaro, los estadounidenses favorecieron la elección de los puros, a quienes los moderados calificaron de demagogos sin patria, sin conciencia y sin honor.²⁸ El nuevo Ayuntamiento entró en funciones el 24 de diciembre, pero días antes había dado a conocer su versión sobre las causas de la guerra y su programa de gobierno orientado a suprimir alcabalas, monopolios y fueros para dar al

²⁵ Los gastos del Ayuntamiento durante el mismo periodo fueron de 68 917 pesos. Véase AHCM, *Hacienda*, vol. 2107, exp. 35.

²⁶ *Manifiesto del Ayuntamiento a los habitantes...*, op. cit., p. 6.

²⁷ *Idem.*, p. 5.

²⁸ González Navarro, Moisés, *Anatomía del poder en México, 1848-1853*, México, El Colegio de México, 1983, p. 18.

Distrito Federal una organización social acorde con el dictado de los tiempos.²⁹

Tan pronto inició su gobierno, el Ayuntamiento de los puros —cuyo colaboracionismo con los estadounidenses cayó en contradicción con el deseo de los diputados en Querétaro de continuar la guerra— criticó acremente a sus antecesores. Les acusó de haber dejado gravámenes inmensos sobre la población, sin recursos a las arcas municipales, con enormes deudas gravitando sobre éstas por la negligencia en el pago de las mismas y por la prodigalidad con que habían celebrado onerosos préstamos para la ciudad. En tales condiciones, el Ayuntamiento se proponía cubrir la deuda de la ciudad que, unida a los gastos que demandaba la administración municipal, ascendía a 1 187 048 pesos, para lo cual apenas contaban las arcas municipales con 89 230 pesos, producidos por la renta de *propios*.³⁰

Sin embargo, el Ayuntamiento de los puros dirigido por Suárez Iriarte tendría muy poco tiempo para llevar a cabo sus planes de gobierno, pues tuvo que renunciar el 24 de febrero de 1848 obligado por el cambio de jefes militares y, sobre todo, por la proximidad de la firma del tratado de paz con Estados Unidos.³¹ Antes de retirarse de sus puestos, los regidores pudieron iniciar un sistema impositivo que causó las quejas del arzobispo de México contra el Ayuntamiento, lo cual contrasta con el entendimiento que habían tenido los moderados con la Iglesia.³²

²⁹ *Idem*, p. 19.

³⁰ *Dictamen de la Comisión de Hacienda del Excmo. Ayuntamiento que contiene: un proyecto de contribuciones y arbitrios para formar el fondo con que debe atenderse a los objetos del servicio público*, México, Tipografía de R. Rafael, enero, 1848.

³¹ Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 20.

³² A fines de 1847, en el mes de noviembre, el Ayuntamiento presidido por el moderado Manuel Reyes Veramendi suscribió un convenio con la Iglesia en el que a cambio de que ésta le hiciera un préstamo de 10 000 pesos al Ayuntamiento, éste se comprometía a que los impuestos de alcabala, producidos por la venta de las fincas de la Iglesia, se retuvieran en la Tesorería Arzobispal y no en la de la ciudad. Parece ser que este convenio no se llevó a cabo, sino hasta mayo del siguiente año, pues el día 29 de este mes el Ayuntamiento respondía en un comunicado al gobernador del Distrito Federal, quien lo había demandado por no tener autoridad para efectuar convenios de esta naturaleza, que la corporación no había ordenado a la aduana de la capital que enterase a la Tesorería Arzobispal lo producido en alcabalas

LAS FINANZAS MUNICIPALES DE LA POSGUERRA
Y LA CONCESIÓN DE SU AUTONOMÍA

Tras ser reinstalado el 8 de marzo de 1848 el Ayuntamiento de los moderados, se abocó nuevamente a informar al gobierno federal del miserable estado de la hacienda municipal y de la urgente necesidad de dotarla de fondos.³³ Pero convencido de que la situación de la hacienda pública era quizá peor que la del Ayuntamiento, recurrió a implantar otro sistema de recaudación de los arbitrios municipales, luego de que en la ley del 16 de marzo el gobierno se manifestó por mantener abolidas las alcabalas sin que esto implicara la abolición de los derechos municipales.

El bando de 18 de marzo de 1848 marcó el inicio del primer ensayo del nuevo sistema recaudatorio, igualando con los causantes el derecho municipal impuesto a las harinas que había sido el único arbitrio que se siguió cobrando durante la ocupación de la ciudad. Los panaderos se opusieron a pagar sus cuotas argumentando que las alcabalas se habían abolido y que dentro de éstas cabía la contribución municipal que se les exigía. No obstante, el Ayuntamiento siguió su plan recaudatorio y, persuadido de que encontraría la misma oposición entre los causantes de otros giros, publicó el 27 de marzo otro bando relativo a la designación y cobro de la pensión impuesta a los pulques.

Entre tanto, el gobierno superior, advertido de la crítica situación de los fondos municipales, dispuso el 28 de marzo que una junta especial formara un proyecto de contribuciones para cubrir

por venta de fincas del clero. Como vemos, la guerra fue una coyuntura que trató de ser aprovechada positivamente por grupos de interés muy diversos, políticos, comerciantes, agiotistas, y el clero. Véase AHCM, *Hacienda*, vol. 2107, exp. 36.

³³ El armisticio de 6 de marzo de 1848 estableció en su artículo 4 que, suspendiéndose todas las contribuciones de guerra debidas por los meses de febrero y marzo, quedarían en vigor las que los juegos, las diversiones públicas y las tiendas de licores pagaban al ejército estadounidense, junto con el pago de derechos municipales. Esta disposición se complementaba con lo dispuesto en el artículo 7 que establecía que las autoridades municipales tendrían entera libertad para establecer y recaudar, en los lugares ocupados por el ejército estadounidense, las contribuciones y rentas de conformidad con las leyes del país. De esta manera, cesaron los efectos del decreto de 19 de noviembre de 1847.

los gastos de la ciudad y del Distrito Federal, facultando al gobernador ponerlo en práctica, sin necesidad de aprobación superior, tan pronto estuviera listo. Sin embargo, pasaban los meses y dicha junta no cumplía con su mandato, ante lo cual el Ayuntamiento dictó, por su parte, las medidas necesarias para el cobro y arreglo definitivo de la pensión de pulques, formó y discutió el bando relativo para crear una fuerza competente de policía, para lo cual se revivió la contribución que a tal efecto pagaba el comercio, y el 15 de mayo publicó otro bando sobre carnes.

No obstante, aún faltaba al Ayuntamiento organizar la recaudación de los arbitrios más importantes, cuando el 14 de junio el gobierno federal publicó una ley en la que éste quedaba autorizado a remplazar por contribuciones directas los derechos de alcabalas y consumo que se cobraban a la introducción de efectos nacionales y extranjeros suprimidos por esta ley, y a sustituir de la misma manera los derechos municipales igualmente abolidos. Esta ley dio la ocasión para que los causantes se obstinaron en no pagar la contribución municipal, alegando que había sido abolida, por lo cual el gobierno federal tuvo que aclarar mediante un bando de 18 de junio que no era así y ratificó el derecho del Ayuntamiento a seguir cobrando dicho impuesto. Más aún, el gobierno de José Joaquín de Herrera solicitó al Ayuntamiento colaborara en la formación del plan general de arbitrios que el Ministerio de Hacienda estaba preparando.

De hecho el Ministerio de Hacienda, a cargo entonces de Mariano Riva Palacio, tenía preparados para el mes de agosto dos proyectos de contribuciones directas, uno para remplazar las alcabalas abolidas y otro para reponer los fondos municipales también suprimidos.³⁴ Según Riva Palacio, no escapaba al gobierno el recha-

³⁴ *Exposición que al Congreso General dirige el ministro de Hacienda sobre el estado de la Hacienda Pública de la Federación en fin de julio de 1848*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848. Por la misma fecha en que el Ministerio de Hacienda formaba su programa de contribuciones para remplazar las alcabalas y los derechos suprimidos por la ley de 14 de junio de 1848, Manuel Payno, entonces diputado por el estado de Puebla, presentó un proyecto de arreglo de la hacienda del Distrito Federal en el que proponía crear una asamblea de seis individuos que se encargaran de la administración de los ingresos y egresos municipales, los cuales, según los cálculos de su proyecto, ascenderían a 557 810 pesos anuales. Se oponía además a la supresión de alcabalas y a independizar las arcas municipales de las de la

zo que la población mostraría a los nuevos impuestos, pero estaba convencido de que “las dificultades que hay que vencer están en la naturaleza de las cosas mismas, y no se pueden superar sino variando éstas”. Tampoco escapaba al gobierno que la supresión de las contribuciones indirectas le quitaba un recurso que tenía la ventaja de estar completamente organizado.

¿Por qué entonces decidió el gobierno perder estos ingresos? Sobre todo en un momento en que la nación tenía una enorme deuda interior y exterior³⁵ y que las arcas públicas no contaban con más ingresos que el contingente de los estados y los tres millones de pesos que el gobierno de Estados Unidos había adelantado al de México, como parte de los 15 millones que debía pagarle por indemnización del territorio perdido en la guerra.³⁶

El gobierno, en voz del ministro de Hacienda, justificó esta decisión porque estaba seguro de que con el tiempo se harían sentir en todo el país y en la capital los benéficos efectos del libre comercio, aun cuando los nuevos impuestos no alcanzaban a cubrir ni la mitad de lo que producían antes las alcabalas y los derechos suprimidos. Pero lo que resulta más importante de las razones que dio el

nación. En su opinión, la ley de 14 de junio de 1848 atacaba grandes intereses en la República, suspendía injustamente los pagos de muchas deudas, no arreglaba definitivamente ninguno de los ramos públicos, y se olvidaba que había sido necesaria sólo mientras se establecían de nuevo los poderes supremos en la capital. En suma, había que suspenderla porque la moral, las conveniencias políticas y el crédito de la nación lo exigían así. En su lugar, él proponía un sistema tributario que resolvería las necesidades financieras de la ciudad, sin desprenderse de su obligación de dar al gobierno nacional un contingente, y que le permitiría tener un sobrante para dedicarlo al embellecimiento de la “primera ciudad de las Américas”. Aunque su propuesta no fructificó, deja ver que en el ambiente político de la época había posiciones encontradas en torno del arreglo de la hacienda municipal de la ciudad de México y de la eficacia de las medidas del Ayuntamiento para administrarla. Véase *Proyectos de arreglo de los gastos de la Hacienda Pública y contribuciones para cubrirlos. Presentados al Congreso General por el ciudadano Manuel Payno, diputado al mismo por el estado de Puebla*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848

³⁵ A fines de julio de 1848, el ministro de Hacienda calculaba la deuda externa en 56 329 075 pesos y la interior en 22 907 791 pesos. Véase *Exposición que al Congreso General...*, *op. cit.*, p. 4.

³⁶ De los tres millones de pesos que recibió de Estados Unidos el gobierno federal, al Distrito Federal se destinaron los siguientes recursos: 6 305 pesos en préstamo al Ayuntamiento, por orden de 13 de julio de 1848, para la limpia de la

gobierno federal para eliminar las alcabalas, es que reconoció por primera vez, desde que fue creado el Distrito Federal, que

siendo enteramente independiente el erario municipal de las rentas nacionales, no esté en ningún caso sujeto aquél a las vicisitudes a que éstas suelen estar expuestas, habiéndose visto que no han podido llevarse a efecto por este motivo las asignaciones que desde el año de 1831 se hicieron a la municipalidad para las cárceles y hospitales sobre los productos de esta aduana.³⁷

Consecuente con este inédito reconocimiento de la independencia de las finanzas municipales, el 6 de octubre de 1848 el gobierno decretó la ley que dotaba de fondos a la ciudad a través de la creación de un sistema impositivo único sobre diversas actividades mercantiles, cuyos ingresos serían recaudados y administrados por el propio ayuntamiento con independencia total del tesoro federal. Éste, a su vez, se libraba de la responsabilidad de suministrar recursos a la ciudad para la atención de hospitales, cárceles y escuelas, como lo venía haciendo con mucha dificultad desde 1831.

La decisión de separar las rentas de la ciudad de las de la federación y de darle autonomía al Ayuntamiento para su manejo constituye, dentro de la trayectoria histórica de las finanzas municipales, un fallo del gobierno federal en favor de la vieja demanda del Ayuntamiento por alcanzar la suficiencia de fondos y la autonomía en su administración. Si tenemos en cuenta el contexto en que el gobierno tomó esta decisión puede pensarse que, a fin de cuentas, la coyuntura de la guerra resultó más favorable que perjudicial para la ciudad. Al llegar las rentas nacionales a un estado de extrema escasez, y elevarse grandemente su deuda a consecuencia de la guerra, el gobierno nacional prácticamente estuvo inhabilitado para cubrir sus compromisos con la ciudad y se puso en evidencia lo perjudicial

ciudad; 100 000 pesos al gobierno del Distrito Federal; 150 684 pesos por pago a D. A. Bellangé y D. J. M. Lasquetty por el préstamo que hicieron al Ayuntamiento para cubrir la contribución que impuso a la ciudad el ejército estadounidense; 49 712 pesos a los comisionados del gobierno de Estados Unidos por la contribución impuesta al Distrito Federal con arreglo a la orden general del ejército estadounidense del mes de diciembre de 1847. Véase *idem*, documento anexo núm. 2.

³⁷ *Ibid.*, p. 12.

que resultaba para la administración municipal su dependencia de las rentas nacionales.

UN GOBIERNO ARREPENTIDO BUSCA FEDERALIZAR
DE NUEVO LAS RENTAS MUNICIPALES

Apenas cinco meses después de decretarse la separación de las rentas de la ciudad de las federales, el Ayuntamiento y el gobierno federal se enfrascaron en serios conflictos políticos a causa de los intentos de éste por recuperar no sólo los ingresos de la aduana del Distrito Federal, sino de federalizar todas las rentas municipales. ¿Por qué cambió de opinión el gobierno? ¿Acaso muy pronto se dio cuenta de que al liberar las finanzas de la ciudad de su tutela renunciaba a tener el dominio territorial sobre el mismo lugar donde se asentaban los poderes nacionales, y que, en consecuencia, quedaría expuesto políticamente al gobierno municipal? ¿Cambiaron las condiciones políticas en las que había apoyado su decisión? ¿Se incrementó inesperadamente su necesidad de recursos?

Quizá la decisión del gobierno se inspiró en móviles políticos y financieros. El Ayuntamiento lo acusó de querer privilegiar los gastos de guerra y el pago de la deuda exterior, y que para ello proyectaba apropiarse de los recursos de la ciudad. Esta idea es aceptable en la medida en que es posible confirmar la penuria del tesoro federal en estos años,³⁸ pero habría que consultar las fuentes fiscales y parlamentarias para confirmar esta suposición o acaso para ver que se trató de un cambio de opinión inspirado en móviles políticos. En todo caso, no era la primera vez que el gobierno se veía en dificultades financieras. ¿Por qué entonces decidió federalizar las rentas de la ciudad de México y del Distrito Federal después de haberlas dotado de fondos —vía arbitrios—, y de autonomía para su manejo?

El primer intento en este sentido ocurrió los días 12 y 13 de marzo de 1849 cuando la Comisión de Aranceles y Presupuestos de la

³⁸ Entre el 1 de enero de 1848 y el 30 de junio de 1849, los egresos efectivos del erario federal ascendieron a más de veinte millones. Tan sólo el ramo de guerra había consumido más de seis millones de pesos, cuando las rentas efectivas habían sido de poco más de once millones. Véase Tenenbaum A., Barbara, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 119.

Cámara de Diputados leyó, ante el pleno de la Cámara, su dictamen en la parte relativa a los ramos municipales de la ciudad de México. En ésta, según el Ayuntamiento, se redujo el presupuesto de los gastos municipales, se omitieron muchos de primera necesidad y casi todos los de justicia, se quitaron a la corporación municipal sus principales atribuciones, y se propuso que los bienes de *proprios* de la ciudad entraran a la masa del tesoro federal, con lo cual quedarían “sometidos a sus espantosas y frecuentes vicisitudes”.³⁹ Esta iniciativa dio pie a que el Ayuntamiento —que estaría en funciones hasta el 22 de julio de 1849 a raíz de la renuncia de sus integrantes— reviviera la vieja polémica sobre el deficiente estado de la hacienda municipal y el nulo auxilio del erario para aliviar su difícil situación.

En opinión de la corporación municipal, todos los benéficos resultados que había traído y que traería la ley de 6 de octubre de 1848 se perderían de aprobarse el dictamen de la comisión legislativa. También la situación de la ciudad empeoraría toda vez que, “por atender los gastos de guerra, las reclamaciones extranjeras y tantas y tan graves atenciones de la hacienda pública”, se suprimirían los gastos de importantes ramos municipales (obras públicas, empedrados, banquetas, atarjeas, limpia de ríos y zanjas), y se quitaría al Ayuntamiento el cuidado de otros (cárceles, hospitales e instrucción pública), por lo que sus oficinas se considerarían del Distrito Federal y bajo la inmediata inspección del gobierno nacional.

Ante tal cúmulo de atentados, el Ayuntamiento preguntó cuál sería su función en adelante: “¿Será un dependiente que irá a sacar de la tesorería general los escasos fondos que se destinan a los ramos de aguas, alumbrado y limpia diurna y nocturna, y un dependiente a quien los señores ministros tesoreros pueden decir que no hay fondos?”⁴⁰

Para los regidores estaba claro que, con su dictamen, el Poder Legislativo atropellaba la Ley, porque ninguna ley le facultaba para atacar ni alterar el derecho de propiedad, mucho menos el de la

³⁹ *Representación hecha por el Ayuntamiento de esta capital contra el dictamen de la Comisión de Aranceles y Presupuestos de la Cámara de Diputados, en la parte relativa a los ramos municipales, y petición sobre que se confirme el decreto supremo de 6 de octubre último que los dotó*, México, Tipografía de R. Rafael, 1849, p. 4.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 12.

ciudad de México representado por sus bienes de *proprios*, los cuales eran la garantía del Ayuntamiento ofrecida a sus acreedores. Esta preocupación del Ayuntamiento por preservar sus fondos y su independencia financiera, y por cumplir con sus acreedores, algunos de los cuales estaban dispuestos a embargar las fincas de la ciudad, luego que se enteraron de la amenaza de federalización de las mismas, se correspondía con el interés del gobierno federal en incrementar sus arcas para pacificar al país y para cubrir sus adeudos. En otras palabras, la disputa entre el gobierno federal y el Ayuntamiento por los recursos de la ciudad de México resumía la lucha que con los estados enfrentaba aquél por hacerse de recursos en la misma época.

La única solución posible para el Ayuntamiento era conservar y ratificar la ley de 6 de octubre de 1848. Tal vez influida por la belicosidad con que el Ayuntamiento criticó la iniciativa de la Comisión de Aranceles y Presupuestos, la Cámara de diputados decidió devolver a la Comisión el dictamen para su estudio, y ésta a su vez acordó solicitar al Ayuntamiento un informe sobre diversos aspectos de los ramos municipales para fundamentar mejor el dictamen.

El Ayuntamiento respondió a esta solicitud reiterando los fundamentos de su defensa anterior y acusando a los miembros de la Comisión de no entrar a discutir el fondo de sus demandas y sí, en cambio, a tratar de desprestigiar a los regidores. Probablemente este conflicto entre el Ayuntamiento y la Cámara de Diputados haya tenido que ver con la suspensión del cuerpo municipal a mediados de 1849.⁴¹

La resolución a la demanda del Ayuntamiento de conservar su independencia financiera aún no se daba en la Cámara, cuando el 22 de julio entró en funciones uno nuevo presidido por Lucas Alamán. El nuevo Ayuntamiento, sin embargo, después de acusar a su antecesor de no haber sabido emplear debidamente los fondos

⁴¹ Uno de los miembros de la Comisión de la Cámara de Diputados era Manuel Payno, quien desde mediados de 1848 se había manifestado en contra de darle a la ciudad de México su independencia financiera. Durante los meses de marzo y abril de 1849 publicó en *El Universal* una serie de artículos en los que cuestionó severamente la gestión del Ayuntamiento. Véase *Informe dado por el Ayuntamiento de esta capital a la Comisión de la Cámara de Diputados encargada de los aranceles y presupuestos de la hacienda pública, y relativo a varios puntos de la administración municipal*, México, Tipografía de R. Rafael, abril, 1849.

municipales y de malgastarlos en obras inútiles o de lujo,⁴² entraría también en conflicto con el gobierno federal por la insistencia de éste en volver a llevar al seno del erario los fondos municipales, esta vez proponiendo derogar la ley de 6 de octubre de 1848 y restableciendo las alcabalas suprimidas desde la época de la invasión estadounidense a la ciudad.⁴³

Esta iniciativa del gobierno, presentada a fines de septiembre, se dio un mes después de que el ministro de Hacienda, Bonifacio Gutiérrez, había propuesto restablecer las alcabalas en el país y crear nuevos impuestos sobre productos de primera necesidad para los pobres.⁴⁴ El fuerte rechazo que tuvo esta propuesta por parte de los hombres de negocios explica por qué el gobierno trató entonces de hacerse de los recursos de la ciudad.

En defensa de los fondos de la ciudad, el nuevo Ayuntamiento recordó al gobierno federal las razones y las circunstancias por las que se habían suprimido las alcabalas y se dotaron los fondos municipales de la ciudad de México. El proyecto del gobierno, en su opinión, era inviable porque, además de ser perjudicial para la industria, el comercio y los servicios de la ciudad, serían necesarios enormes gastos para mantener un ejército que vigilara la extensa circunferencia fronteriza de la ciudad y evitara el contrabando procedente del Estado de México, lugar donde no había trabas al comercio. Además, los recursos que el erario esperaba recuperar de la aduana del Distrito Federal (1 246 757 pesos) habían sido mal calculados por el Ministerio de Hacienda, y no se tomaba en cuenta que se dejaría a la capital sin fondos para cubrir sus necesidades.

Lo que debía hacer el gobierno, según el Ayuntamiento, era exigir a los estados el pago de sus contingentes y no tratar de cubrir

⁴² El Ayuntamiento saliente respondería a estas acusaciones con la publicación de un folleto titulado: *Exposición que los individuos que compusieron el próximo pasado Ayuntamiento hacen al público, en respuesta al informe que a nombre y por acuerdo del actual ha publicado el señor don Lucas Alamán, presidente hoy de la corporación*, México, Tipografía de R. Rafael, septiembre, 1849.

⁴³ La defensa del Ayuntamiento a esta iniciativa del ministro de Hacienda presentada a la Cámara el 29 de septiembre de 1849 puede verse en *Representación que el Ayuntamiento de esta capital dirigió al Congreso General en defensa de los fondos municipales de la misma*, México, Tipografía de R. Rafael, noviembre, 1849.

⁴⁴ B. Tenenbanm, *op. cit.*, p. 130.

el deficiente del erario, que ascendía a cerca de 7 000 000 anuales, con los 754 000 pesos, que en realidad producía la aduana del Distrito Federal, “a expensas de los habitantes más gravados con contribuciones en la República”.⁴⁵

Además, con su iniciativa el gobierno no sólo atentaba contra la tradición que marcaba que las ciudades contaran con sus propias rentas, provenientes de *propios* y *arbitrios*, sino que iba contra el progreso, cuyo ejemplo lo daba la independencia de los fondos municipales que era practicada en las capitales de Francia, Inglaterra y Estados Unidos, ciudades que gracias a ello gozaban de una envidiable prosperidad.

En suma, el Ayuntamiento pidió al Congreso que ratificara la ley del 6 de octubre de 1848 por los múltiples beneficios que había traído al tesoro municipal,⁴⁶ y que designara la cantidad con que, después de haber satisfecho sus necesidades locales, el Distrito Federal debía contribuir al erario en justa proporción con la que tocaba a los estados.

La tensión política entre el Ayuntamiento y el Congreso generada por la pretensión de éste de federalizar las rentas de la ciudad, fue la antesala para la crisis política que llevaría a los regidores a renunciar a sus puestos. La gota que derramó el vaso fue la intromisión del gobierno federal en el proceso electoral para elegir diputados por el Distrito Federal. En efecto, apenas cuatro días después de que el Ayuntamiento manifestara su desacuerdo con el dictamen de la Cámara de Diputados, gobierno y Congreso trataron de imponer a sus candidatos mediante el recurso de última hora de decretar una ley que arrebatara a la corporación municipal sus funciones electorales. Como protesta a esta intromisión y abuso de autoridad todos

⁴⁵ *Representación que el Ayuntamiento..., op. cit.*, pp. 7-8.

⁴⁶ El Ayuntamiento definió los fundamentos, razones y efectos del decreto del 6 de octubre de 1848 de la siguiente manera: “Justicia en los títulos, destino y objeto de las pensiones municipales; presupuesto de egresos que abraza varios que antes no tenía el Ayuntamiento; un cálculo cuyos resultados, no imprevisos en él, han correspondido a las esperanzas que se concibieron al formarlo; exactitud completa en la recaudación; economía tan grande en ésta, que sólo cuesta 6.25%; responsabilidad fijada y cumplida por parte de los recaudadores; orden y policía sistemados en varios de los ramos afectos al pago; notas estadísticas perfectas en ellos; facilidad, expedición y ningún retardo ni a los causantes ni en el cobro”. Véase *ibid.*, p. 21.

los regidores renunciaron el 3 de diciembre. Tiempo después Lucas Alamán acusaría al entonces secretario de Guerra, “alma” de la administración de Herrera y futuro presidente de la República, Mariano Arista, de haber instigado los ataques al Ayuntamiento.⁴⁷

Para cubrir el vacío de gobierno que produjo la renuncia de los regidores, el gobierno llamó a aquellos que habían integrado el cuerpo municipal, que estuvo en funciones hasta el 22 de julio, a que ocuparan los puestos vacantes; pero la respuesta de J. Miguel González Cosío, ex presidente municipal, y de los ex regidores fue negativa. Se opusieron a servir de instrumento a los intereses de partido, evidenciados por la falta de apoyo de las autoridades superiores a las autoridades municipales.⁴⁸ De esta manera, la ciudad de México permaneció sin Ayuntamiento desde el 3 de diciembre de 1849 hasta el 18 de septiembre de 1850, tiempo durante el cual la administración de la ciudad quedó en manos del gobernador del Distrito Federal, quien era nombrado por el presidente de la República.

Ya sin el obstáculo del gobierno municipal, el 25 de julio de 1850 el ministro de Hacienda, Manuel Payno, quien se había mostrado hostil a las prácticas financieras del Ayuntamiento, propuso al Congreso una nueva fórmula de sistema fiscal para la Federación, dentro del cual sugería que se volvieran a formular las relaciones entre el Distrito Federal y el gobierno federal, para el efecto de que aquél percibiera el impuesto sobre la propiedad y la mitad del impuesto sobre las rentas, así como todos los impuestos indirectos y directos sobre las ventas de productos nacionales. A cambio de esto, el gobierno federal recibiría 10% de los ingresos del Distrito Federal. Sin embargo, la propuesta del sistema fiscal de Payno fue recibida con desagrado por diversos sectores del país y generó graves diferencias entre ellos.⁴⁹ Aunque fue rechazada, la propuesta de Payno evidenciaba que el gobierno parecía ya no querer apropiarse de la totalidad de los recursos de la capital.

⁴⁷ *Principales acontecimientos políticos de la República, desde la retirada del ejército americano hasta los últimos días de junio de 1851*, s.p.i., y B. Tenenbaum, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁸ *Comunicaciones entre el Sr. Gobernador del Distrito Federal (Pedro María Anaya) y los individuos que formaron el Ayuntamiento hasta el 22 de julio último*, México, Tipografía de R. Rafael, diciembre, 1849.

⁴⁹ B. Tenenbaum, *op. cit.*, pp. 130-131.

Pero no ocurría lo mismo respecto al gobierno de la ciudad: el gobierno federal dio muestras de querer seguir teniéndolo bajo su control. El 4 de octubre de 1850, el presidente de la República y el Congreso nombraron un colegio electoral que se encargó a su vez de elegir al Ayuntamiento que estaría en funciones por el tiempo que restaba de ese año. Cuando en noviembre se trató de seguir este mismo procedimiento para elegir al Ayuntamiento de 1851, el síndico de éste protestó ante la Cámara de Diputados porque dicho mecanismo violaba la ley y arrebatava a la corporación municipal sus funciones electorales.⁵⁰

No obstante la protesta del síndico municipal, el Ayuntamiento de 1851 fue integrado por el colegio electoral formado por el presidente de la República y por el Congreso. Sin embargo, durante su gestión el nuevo Ayuntamiento no dio muestras de estar dispuesto a permitir que se federalizaran las rentas de la ciudad. Al contrario, propuso al gobierno la cancelación total de la deuda que tenía éste con la ciudad a cambio de que obtuviera del Congreso un decreto que aumentara con algunos nuevos impuestos locales los escasos recursos de la ciudad, “pues de este modo se conseguiría, por una parte, desahogar al tesoro nacional de una deuda nada despreciable y, por otra, mejorar los fondos municipales con un nuevo ingreso que los indemnizaría de aquel quebranto”.⁵¹

La propuesta del Ayuntamiento obedecía a que los ingresos de *proprios y arbitrios*, recaudados al amparo del decreto del 6 de octubre de 1848, resultaban insuficientes para atender los ramos municipales, pues de 32 000 pesos que se obtenían mensualmente, desde que comenzó a aplicarse dicho decreto, en el año de 1851 se destinaban 22 000 pesos mensuales al pago de réditos y amortización de algunos capitales que adeudaba a particulares y corporaciones.⁵² El pre-

⁵⁰ *Acusación hecha ante la Cámara de Diputados por el Sr. Síndico Primero del Exmo. Ayuntamiento, Lic. D. Alejandro Arango y Escandón, a nombre de esta corporación contra el Ministro D. José María Lacunza, por el decreto del 6 del corriente*, México, Tipografía de R. Rafael, 1850.

⁵¹ *Memoria de la corporación municipal que funcionó en el año de 1851*, México, Tipografía de Vicente García Torres, 1852, p. 6

⁵² En 1850 los ingresos del Ayuntamiento fueron de 441 444 pesos, y sus egresos de 423 377 pesos. En 1851 descendieron los ingresos a 403 507 pesos, y los egresos a 403 390 pesos. Véase *ibid.*, pp. 7-8 y 21.

sidente Mariano Arista, quien asumió la presidencia de la República el 15 de enero de 1851, hizo suya la propuesta del cuerpo edilicio, dominado por los puros, y la presentó como iniciativa ante el Congreso, aunque éste no la discutiría nunca.

Pero esta actitud positiva del presidente de la República hacia el Ayuntamiento se desvanecería cuando su gobierno comenzó a ser atacado por el partido conservador, por un sector del partido de los puros, por los santanistas y por los militares. Los ministros de Hacienda empezaron a caer uno tras otro en sus esfuerzos por establecer un sistema fiscal sólido que obligara a los estados a salir de su anárquica versión de federalismo y colaborar con el gobierno federal para superar el déficit fiscal de éste, el cual se incrementaba a medida que los ingresos al erario provenientes de la indemnización llegaban a su fin.⁵³

Es en este contexto que debe explicarse la intención del gobierno de Arista, a comienzos de 1852, de apropiarse de los recursos del Distrito Federal con la propuesta de restablecer en él las alcabalas, como preludeo para hacerlo en todo el país.⁵⁴

La idea de volver al sistema impositivo de las alcabalas tuvo que ser olvidada por el gobierno de Arista, no sólo por la fuerte oposición que presentó el Ayuntamiento de la ciudad de México⁵⁵—dominado entonces por los liberales puros al mando de Miguel Lerdo de Tejada—, sino también por la que presentaron los ricos comerciantes y agricultores del Estado de México a través de la Dirección de Agricultura de dicho estado,⁵⁶ donde desde 1846 se ve-

⁵³ B. Tenenbaum, *op. cit.*, pp. 131-139, y M. González Navarro, *op. cit.*, p. 215.

⁵⁴ Desde marzo de 1851, cuando abandonó el Ministerio de Hacienda, Manuel Payno, en un informe que dejó a su sucesor, recomendaba la conveniencia de restablecer las alcabalas en el Distrito Federal como un medio para crear los recursos suficientes con que cubrir los gastos de la administración y el arreglo de la deuda externa e interna, así como para detener el enorme contrabando que se daba al amparo del libre comercio y que se consumía en la capital, sin que el gobierno se beneficiara de ello por falta de facultades legislativas. Véase *Reseña sobre el estado de los principales ramos de la Hacienda Pública, escrita por Manuel Payno para su sucesor en el despacho de la Secretaría de Hacienda Lic. José I. Esteva*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1851.

⁵⁵ *Representación que al Congreso General eleva el Ayuntamiento de México, en defensa de sus fondos, y pidiendo no se restablezcan las alcabalas*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1852.

⁵⁶ Los principales argumentos contra el restablecimiento de las alcabalas en el Distrito Federal de los agricultores y comerciantes del Estado de México eran

nía aplicando un exitoso proyecto de modernización fiscal basado en las contribuciones directas.⁵⁷ El Ayuntamiento de México y los comerciantes y agricultores del Estado de México coincidieron en señalar que, si bien con las alcabalas se buscaba sacar al erario de la situación crítica en que se encontraba, era muy poco lo que quedaría al gobierno federal luego de descontarse los enormes gastos de recaudación y que, además, era injusto y falto de política el propósito de sacar del Distrito Federal todo el deficiente que producían en las arcas federales los gastos generales de la nación, toda vez que el Distrito Federal no tenía más obligaciones que los estados y los territorios de la República.

El fracaso del gobierno federal por hacerse de los recursos de la ciudad a través de las alcabalas fue la antesala, como ocurrió en diciembre de 1849, para que posteriormente suspendiera al Ayuntamiento en funciones y se apoderara del gobierno y administración de la capital, esta vez justificándose en la ineptitud administrativa y corrupción de la corporación municipal denunciada por el desfalco registrado en el ramo municipal de carnes, cuyo encargado curiosamente había sido recomendado por el presidente Arista.

Así, después de varios días de enfrentamiento político entre el Ayuntamiento y el gobierno federal, el gobernador del Distrito, Miguel María Azcárate, se hizo cargo del gobierno y administración de las rentas de la ciudad, por órdenes del presidente, a partir del 8 de agosto de 1852 hasta el 5 de mayo de 1853.⁵⁸ Durante este

que las alcabalas gravarían los capitales y no los productos, alejarían la posibilidad de que el Estado de México mejorara sus vías de comunicación, y afectarían enormemente el equilibrio de sus finanzas. Véase *Exposición de la Dirección de Agricultura del Estado de México al gobierno del mismo; oponiéndose al restablecimiento de las alcabalas en el D.F.*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1852, y *Representación de los labradores del Estado de México contra el restablecimiento de las alcabalas en el Distrito Federal*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1852.

⁵⁷ Marichal, Carlos, "La Hacienda Pública del Estado de México desde la Independencia hasta la República Restaurada, 1824-1870", en Marichal Carlos, et al., *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México*, México, El Colegio Mexiquense, 1994, vol. I, p. 104.

⁵⁸ *Contestaciones entre el Supremo Gobierno y el Excmo. Ayuntamiento de la capital de la República, con motivo de la administración municipal*, México, Tipografía de Vicente García Torres, 1852.

tiempo, la ciudad registró déficit de 80 050 pesos en sus ingresos, su crédito pasivo se elevó a 627 984 pesos y liquidó su crédito activo contra el erario, que era de 1 700 000.⁵⁹

En medio de esta crisis política y financiera de la ciudad de México, de la bancarrota de la hacienda pública y de la incapacidad del gobierno federalista para detener el deterioro del país, asumió de nuevo y la Presidencia de la República Antonio López de Santa Anna a instancias y solicitud de personajes de ideología política opuesta, pues en su gabinete inicial lo mismo figuraron el conservador Lucas Alamán, en Relaciones, el antiguo liberal Lares, en Justicia, y los santanistas Tornel, en Guerra y Haro y Tamariz, en Hacienda. Aunque el nuevo gobierno se dijo convencido de la necesidad de restablecer el orden interior, reparar las relaciones con el extranjero y mantener el rumbo del proyecto liberal, quienes lo impulsaron, como Lucas Alamán, tuvieron en mente emancipar al país del federalismo y reinstalar el proyecto conservador.⁶⁰

Los cambios en la dirección política del país impulsados por Santa Anna no dejaron de afectar también el rumbo del gobierno municipal de la ciudad de México. Advertido de los constantes conflictos entre el gobierno y el Ayuntamiento de la ciudad, Santa Anna expidió una ordenanza provisional en la que, aparte de reorganizar la administración de los ramos municipales y establecer que la corporación municipal no debía inmiscuirse en la política nacional, ni con la forma de gobierno del país, ni con los actos de la administración pública, reconoció la independencia de los fondos municipales, pero mantuvo su administración bajo la vigilancia del gobierno federal.⁶¹

Para asegurarse la subordinación del Ayuntamiento de la capital a su gobierno, el 2 de mayo de 1853 Santa Anna decretó que el Ayuntamiento dejaba de ser electo y su representación sería depositada en el gobierno del Distrito, con aprobación del gobierno su-

⁵⁹ *Reseña hecha por el Sr. Gobernador del Distrito, D. Miguel María Azcarate, de sus actos en el tiempo que tuvo a su cargo la administración municipal desde 8 de agosto de 1852 hasta 5 de mayo de 1853, en cuyo día fue reinstalado el Excmo. Ayuntamiento de esta capital, México, Imprenta de Andrés Boix, 1853.*

⁶⁰ M. González Navarro, *op. cit.*, pp. 395-396

⁶¹ *Ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, México, Imprenta de Andrés Boix, 1853.*

premo, en personas de conocido patriotismo, honradez y aptitud,⁶² una de las cuales resultó ser uno de los hijos de Lucas Alamán.⁶³ Además, el 10 de mayo expidió las ordenanzas municipales definitivas que nulificaban las facultades del Ayuntamiento y afectaban sus fondos, y el 3 de octubre expidió otro decreto en el que se estableció la forma, procedimientos y bienes con que se dotarían los fondos de la ciudad, reconociendo la vigencia del decreto de 6 de octubre de 1848 en lo que tocaba a los arbitrios municipales.

Meses después, Santa Anna volvió a reformar la organización administrativa de la ciudad mediante el decreto de 9 de noviembre de 1854, esta vez suprimiendo las ocho prefecturas en las que se había dividido la ciudad por decreto de 29 de septiembre de 1853, y estableciendo en ella un superintendente de policía, quien quedó encargado de la inspección de dicho ramo bajo las órdenes del gobernador del Distrito. Además, en el reglamento de este decreto, expedido el 11 de enero de 1855, se reconoció que el superintendente actuaría como presidente nato del Ayuntamiento de México, teniendo para sí todas las atribuciones y deberes que marcaban las leyes vigentes para los jefes políticos.⁶⁴ Casi dos meses después, el 17 de marzo, cuando se propagaba ya una revolución bien organizada contra su gobierno, Santa Anna haría extensivo al país el modelo de gobierno que impuso en la ciudad de México a través de un decreto sobre gobierno municipal, por el cual se arrebatában las funciones administrativas y gubernativas de los ayuntamientos para dejarlas en manos de los intendentes, sus sustitutos y los concejos.⁶⁵

⁶² Véase este decreto en De Gortari Rabiela, Hira, *Memoria y encuentros. La ciudad de México y el Distrito Federal, 1824-1929*, 3 vols., México, Instituto Mora/DDF, 1988, vol. III, p. 147.

⁶³ M. González Navarro, *op. cit.*, p. 397.

⁶⁴ AHCM, *Gobierno del Distrito*, inv. 1301, exp. 42. El esquema de gobierno impuesto por este decreto en la municipalidad de México estuvo vigente hasta el 20 de agosto de 1855, fecha en la cual el general Martín Carrera, presidente interino de la República, decretó la supresión de la Superintendencia de Policía y su reglamento respectivo.

⁶⁵ *Decreto expedido en México el 17 de marzo de 1855 por el Presidente de la República*, México, s.p.i., Condumex, fondo XVII-2, Marqués Vivanco, 186. Dos años antes, el 20 de mayo de 1853, Santa Anna decretó también que sólo habría ayuntamientos en las capitales de los estados, en las prefecturas, cantones o distritos, y que se suprimirían los que había en las villas o pueblos que no tuvieran esa categoría. González

Así pues, con el último gobierno de Santa Anna llegó a su fin también la independencia de los fondos municipales de la ciudad de México que había obtenido por el decreto de 6 de octubre de 1848. Y no sólo eso, las funciones de gobierno y de administración del Ayuntamiento fueron también confiscadas, al igual que el mecanismo de elección de sus integrantes que quedó como una facultad exclusiva del gobierno. Hasta 1853, en medio de las crisis políticas y financieras que vivió el gobierno de la restaurada Federación, el Ayuntamiento de la ciudad de México había logrado mantener separados sus fondos de los de la Federación y a salvo de los permanentes intentos del gobierno nacional por apoderarse de sus recursos para cubrir los déficit del erario. Reinstalado el poder conservador en la Presidencia, con la llegada de Santa Anna, ya no pudo el Ayuntamiento sostener la defensa de sus fondos.

CONCLUSIÓN

Por lo visto hasta aquí, pudiera pensarse que dos factores de primer orden determinaron que la ciudad obtuviera en 1848 su independencia financiera: primero, las ideas federalistas que dominaban en ese momento la escena política y, segundo, la crisis financiera del gobierno agravada por la guerra contra Estados Unidos, la cual puso al borde del colapso las finanzas municipales. Sin embargo, las deudas que arrastraba el erario y la creciente desavenencia entre las fuerzas políticas del país que obligaron al gobierno a aumentar el gasto militar, terminaron por repercutir también en las finanzas de la ciudad, de manera que el principio federalista que abogaba por la autonomía municipal resultó difícil de sostener para un gobierno inestable política y financieramente. En medio de estas circunstancias, la defensa que el Ayuntamiento de la ciudad de México hizo de su autonomía y de sus fondos cobró tal fuerza que amenazó en constituirse en un poder adverso al gobierno federal. Esto explica tam-

Navarro señala que esta medida fue inspirada en la idea de acabar con los numerosos ayuntamientos integrados por personas ignorantes, pero creo yo que debe también interpretarse como una medida tendiente a despolitizar a la población y a centralizar sus recursos. Véase M. González Navarro, *op. cit.*, p. 399.

bién los continuos embates del poder central tendientes a conseguir el control económico y político de la ciudad de México. Al final, la autonomía financiera otorgada a la ciudad sucumbió, con el proyecto liberal, ante el renacimiento del poder conservador encabezado por Santa Anna.⁶⁶

⁶⁶ Otras fuentes impresas útiles al tema que aquí he desarrollado son: *Contribuciones impuestas a las fincas rústicas y urbanas por decreto de la Excma. Asamblea Municipal*, publicado el 4 de febrero de 1848, México, Impreso por Valdés y Redondas, 1848; *Dictamen de la Comisión Primera de Hacienda y Especial de Texas de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa del gobierno para contraer un préstamo nacional o extranjero que proporcione un ingreso al erario de 15 millones de pesos en efectivo*, México, Imprenta de José M. Lara, 1845; *Documentos relativos a las contestaciones entre el Supremo Gobierno y el Excmo. Ayuntamiento sobre el ejercicio exclusivo de las prerrogativas de este cuerpo, y motivos por los que ha cesado en sus funciones*, México, Ignacio Cumplido, 1843; *Exposiciones que el Ayuntamiento de la Capital ha dirigido al Excmo. Sr. ministro de Gobernación para que suspenda la ley de presupuestos en la parte que afecta a los fondos municipales, y para que se doten éstos competentemente, dejándose expeditas las facultades legales que incumben a la corporación en la administración de sus ramos*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1856; *Ley sobre Ordenanzas Municipales*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1845; *Memoria del ramo de la Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos, leída el 10 de enero de 1829 en la Cámara de Diputados y el 7 de enero en la de Senadores por el ministro del ramo, José Ignacio Esteva*, México, Imprenta del Águila, 1829, y *Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana a las Cámaras el ministro del ramo en julio de 1845*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1846.

EL DEBER FISCAL DURANTE LA REGENCIA Y EL SEGUNDO IMPERIO. CONTRIBUCIONES Y CONTRIBUYENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO*

MARÍA JOSÉ RHI SAUSI GARAVITTO

Durante el segundo imperio se hizo necesario recurrir a un discurso elaborado con alusiones a la equidad y a la justicia —palabras clave del lema imperial— con el fin de crear un clima político más tranquilo. Se estaba intentando legitimar una monarquía, ante la que muchos se mostraban adversos, que era, para colmo, extranjera. Por ello, al legislar sobre la fiscalidad de esta nueva forma de gobierno para México, se plantearon dos objetivos que resultan bastante claros: dotar de recursos a la hacienda pública y hacer lo posible por crear un consenso de aprobación entre los contribuyentes. Esto se reflejaba en la intención de reorganizar las formas de recaudación, dando a los causantes la posibilidad de participar en el establecimiento de las cuotas que tendrían que pagar (tómese como ejemplo la creación de *juntas revisoras*).

En este trabajo se analizan las principales tendencias de la política fiscal vigente durante los años de 1863 a 1867, considerando en particular la voz de los contribuyentes de la ciudad de México, y buscando contestar a la pregunta de si la idea imperial de hacer partícipe al contribuyente tuvo algún resultado en la percepción del deber fiscal de éste y, por lo tanto, en la naturaleza de su respuesta.

* Este trabajo es un fragmento, en algunas partes modificado, de mi tesis de licenciatura en historia, titulada *Respuesta social a la obligación tributaria en la Ciudad de México, 1857-1867. Propietarios, comerciantes y prestadores de servicios*, México, UNAM, 1996, dirigida por el Dr. Carlos Illades.

LA REGENCIA: RECORDATORIOS E INNOVACIONES

La victoria de las fuerzas de Ignacio Zaragoza sobre los franceses, el 5 de mayo de 1862 en Puebla, consiguió retardar el avance de la intervención. Sin embargo, un año más tarde, la misma ciudad fue tomada después de un largo estado de sitio. Tras la toma de Puebla, la intervención estableció un gobierno provisional con el nombre de Regencia, en espera de la instauración del gobierno monárquico.

Fueron expedidas 46 leyes fiscales durante la Regencia. Veremos primero a las que podríamos denominar como de ruptura con el régimen anterior; es decir, las que tuvieron como principal objetivo el de revocar las anteriores. Aquí resulta sorprendente observar que, al discontinuar las disposiciones fiscales de Juárez, dejaron de existir varios impuestos de suma importancia. Tal fue el caso del derecho del timbre, de la contribución federal y del derecho de hipotecas. Otras leyes abrogadas fueron las relativas a la práctica de igualas en el cobro de peajes y a ciertas exenciones en el pago de los mismos. También dejaron de estar en vigor los decretos de 4 de febrero de 1861 y de 28 de abril de 1863, ambos expedidos por Juárez. El primero de ellos era de gran importancia, ya que reorganizaba la recaudación y cuotas de la contribución predial y de los derechos sobre hipotecas, de patente, así como la contribución a las profesiones, con el fin de preparar el terreno para la desaparición, decretada por el mismo Juárez de todas las aduanas interiores de la República.¹ Del segundo se revocaba la disposición de frenar cualquier acto judicial en el caso de que el interesado no hubiere satisfecho la contribución correspondiente.²

Pero no todo fue ruptura con el pasado. Algunas leyes de años anteriores fueron recuperadas, probablemente por ser consideradas efectivas. En este caso se encuentran el decreto expedido el 20 de noviembre de 1838 con su formulario y el de 4 de agosto de

¹ Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, 34 vols., México, edición oficial, 1876-1904, t. IX, pp. 38-52.

² Arrillaga, Basilio José, *Recopilación oficial completa y correcta de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias del Poder Supremo del Imperio Mexicano, y de otras autoridades, que se consideran de interés común*, México, Imprenta de A. Boix, 1863, t. I, segunda entrega, pp. 228-232.

1857, ambos referentes a la asignación de cuotas que debían pagar las casas de comercio, giro o trato.³ Otro ejemplo de los decretos publicados nuevamente es el de 4 de agosto de 1857, relativo a la contribución que deben pagar las fábricas de hilados y tejidos de algodón, lana y lino, reaparecido el 29 de julio de 1863.⁴

Por su parte, el administrador general de la renta del papel sellado, dice en agosto que, habiéndose percatado de “la influencia funesta que han ejercido las continuas variaciones y los trastornos públicos, siendo acaso uno de los mayores males el olvido o indiferencia con que por tales trastornos se ven las leyes que ordenan el uso preciso en diversos casos del papel sellado” le parece conveniente hacer un recordatorio para el cumplimiento de las leyes sobre la materia. Entre éstas, la de 14 de febrero de 1856, expedida por Ignacio Comonfort, que se reproduce íntegra en la circular suscrita por el administrador mencionado.⁵

Tras estos recordatorios, revisemos lo que podríamos llamar *innovaciones*, que representan un verdadero cambio en comparación con lo legislado durante el primer periodo liberal. De estas innovaciones, existen sólo dos ejemplos para 1863, pero considero que vale la pena mencionarlos. Me refiero a un decreto sobre derecho de patente fechado el 29 de julio de ese año y a una providencia sobre el mismo tema expedida el mismo día. La innovación de la primera reside en el artículo octavo que dice: “No están comprendidos, en estas contribuciones los artesanos industriales que no tengan establecimiento público, ni cooperación de manos auxiliares y cuyo trabajo los constituye en la clase de simples proletarios.”⁶ El cambio es notorio, ya que, en las leyes liberales se especificaba poco lo que a la personalidad del causante se refería. Dicha providencia representaba, más que una innovación, un hecho insólito, ya que comunica la decisión de la Regencia del Imperio de rebajar “a dos terceras partes las cuotas señaladas por las juntas calificadoras a los giros mercantiles y establecimientos industriales de esta ciudad, por el derecho de patente [...]; en concepto, de que

³ Se publica una tarifa “nueva” el 29 de julio de 1863, pero con ella se reproducen los decretos mencionados. *Ibid.*, pp. 122-137.

⁴ *Ibid.*, pp. 190-191.

⁵ *Ibid.*, pp. 136-137.

⁶ *Ibid.*, pp. 114-126.

la rebaja indicada no podrá pasar del *mínimum* fijado en las tarifas respectivas".⁷

Pasemos ahora a analizar otros tres temas relevantes de este periodo. Se trata de lo legislado acerca de alojamientos, alcabala sobre pulques e inquilinatos. El 15 de junio de 1863, el comandante de la plaza de la ciudad de México da un aviso a sus habitantes, comunicándoles que

están en la obligación, cada uno, de poner a la disposición de cada señor teniente y subteniente [de las fuerzas invasoras] un cuarto, para los señores capitanes dos piezas, para los señores gefes superiores tres piezas, de las cuales una será gabinete. Los señores Coroneles deberán tener a lo menos cinco piezas. A los señores gefes del Estado mayor, se les deberá dar un número de piezas proporcionado a las exigencias de su servicio.⁸

Como se puede apreciar con facilidad, el carácter de obligatoriedad que lleva consigo esta disposición es a todas luces indiscutible: es un aviso y como tal, no incluye cláusula alguna que dé al contribuyente —en este caso convertido en anfitrión— una salida en caso de disentir o bien, en caso de que le sea imposible cumplir con lo ordenado. Por si fuera poco, quien suscribe es el mismísimo comandante de la plaza, ¿habría alguien que se atreviera a comunicarle su desacuerdo? Por ello, se podría afirmar que el aviso no era más que otra de las maneras de legalizar, por así decirlo, la invasión francesa a la ciudad de México.

El pulque fue uno de los productos impondibles en el que la Regencia parecía confiar de manera importante, ya que solamente en siete meses, se establecieron tres disposiciones para gravarlo. La primera fue de julio de 1863 y, al parecer, gozó de poco éxito puesto que un mes después fue derogada. Este primer decreto gravaba el pulque fino que, proveniente de los Llanos de Apan, se introducía a la capital. Establecía cuotas según la manera de transportarlo (mula, burro o carro) y el castigo de pagar dobles derechos en caso de contravenirlo. El 8 de agosto, unos días antes de ser derogado por completo, se reformó de manera insustancial, ya que las cuotas no sufrieron cam-

⁷ B. J. Arrillaga, *op. cit.*, t. I, segunda entrega, pp. 340-341.

⁸ *Ibid.*, t. I, primera entrega, pp. 415-416. [Ortografía original.]

bio alguno. Pero no fue sino hasta el decreto expedido el 31 de agosto que se decidió llevar a cabo un cambio sustancial, porque al “haberse abandonado el sistema de cobrar los derechos sobre cada arroba de las que presentan los introductores” sustituyéndolo por el de cobrar “por cada carga de mula o burro, cualquiera que sea su peso”, se advirtió una disminución de 25% sobre lo percibido respecto al anterior sistema de recaudación. Por ello, y considerando que el abaratamiento del pulque traería más perjuicios —el más importante era la embriaguez— que beneficios, se restablecía el antiguo sistema “a fin de que el erario perciba lo que legítimamente le corresponda”.⁹

Pasemos ahora a revisar lo legislado en materia de inquilinato, contribución importante si consideramos que hasta esa fecha no existía impuesto alguno que gravara los ingresos del asalariado promedio (nos referimos a todo aquel trabajador que no tuviera una profesión y que, por consiguiente, no estuviera sujeto al pago de cuotas por “ejercicio lucrativo”). Los decretos expedidos a este respecto fueron tres. El primero, elaborado por el subsecretario de Gobernación, vio la luz, el 30 de septiembre y en su artículo primero disponía que

Los inquilinos o habitantes por cualquier título de todas las fincas urbanas situadas en la comprensión de los 33 cuarteles menores de la ciudad de México, pagarán una contribución que consistirá en el tanto por ciento proporcional sobre el importe de la renta que satisfagan al propietario que exceda de 20 pesos mensuales

y se incluía una tarifa.¹⁰ Las cuotas oscilaban entre “6 y un cuarto” por ciento y 11% de lo que se pagaba por renta. El decreto consideraba, además, la forma de cobro, el procedimiento que se debía seguir en caso de subarriendo, las multas y la aclaración de que el cobro correría a cargo de la Administración de Rentas Municipales o bien, de las recaudaciones de los cuarteles mayores de la ciudad.

El 17 de octubre se expidió otro decreto (como el anterior, suscrito por el subsecretario de Gobernación) con el objeto de “aclarar” el anterior. La aclaración principal residía en que “En las fincas

⁹ *Ibid.*, t. I, segunda entrega, pp. 234-235.

¹⁰ *Ibid.*, t. I, tercera entrega, pp. 320-322.

en que una parte está destinada a algún establecimiento de comercio o industria, la contribución que corresponde a la renta se pagará por el propietario, sin que éste en ningún caso pueda exigir su importe al inquilino".¹¹ También especificaba quién gozaría de la excepción de pago (agentes diplomáticos, oficinas del gobierno, establecimientos de beneficencia, curatos, etc.) y, tramposamente, aclaraba que la contribución sería causada por las rentas de 20 pesos en adelante y no desde 21 pesos, como se entendía en el decreto anterior.

Estas disposiciones no parecen haber sido respetadas del todo, pues en caso contrario no puede explicarse la aparición de un nuevo decreto (30 de noviembre) en el cual el subsecretario de Gobernación recuerda el objetivo original de la creación de la contribución de inquilinato. Insistía en que había sido concebida para que

el gravamen de dar alojamiento a los señores generales, jefes y oficiales del ejército francés, pesara de una manera equitativa entre los habitantes de esta capital; pero [afirmaba que] al ponerlas en práctica se han pulsado dificultades que no ha podido superar la oficina encargada de recaudar ese impuesto.¹²

Por ello, se daba a la tarea de recordar su obligatorio cumplimiento, así como de otorgar al prefecto municipal la facultad de resolver dudas y allanar dificultades que pudieran suscitarse a raíz de la implantación del nuevo impuesto.

Por último, debe señalarse que durante este primer año de gobierno conservador se expidió una nueva ley para la dotación del fondo municipal de México, que difería de las anteriores en los siguientes puntos:

- a) supresión de las contribuciones sobre puertas de los establecimientos industriales y mercantiles,
- b) supresión del impuesto sobre los expendios de tabaco,
- c) supresión del carácter forzoso de la contribución (tres pesos mensuales) que debían pagar los propietarios de fincas por cuyo frente pasaran cañerías principales y

¹¹ *Ibid.*, pp. 347-348.

¹² *Ibid.*, t. I, cuarta entrega, pp. 390-393.

- d) aumento de los derechos municipales sobre artículos de tabaco, pulque, añil, casas de empeño y casas de expendio de licores.

La ley fechada el 25 de septiembre, por el resto de su contenido, no presentaba mayores diferencias en comparación con las leyes liberales.

EL SEGUNDO IMPERIO: ADMINISTRACIÓN FISCAL, PROTECCIÓN
AL COMERCIO Y AUMENTO DE LAS CARGAS FISCALES (1864-1865)

En los primeros meses de 1864, que correspondieron al gobierno de la Regencia, hasta la entrada de Maximiliano a la capital, se llevaron a cabo un menor número de cambios fiscales, aun cuando se expidieron leyes, decretos y reglamentos de la mayor importancia. En total, durante ese año, fueron elaboradas y publicadas 38 disposiciones legales sobre impuestos, trece de las cuales estaban relacionadas con el comercio.

En términos generales, estas disposiciones ilustraban la intención gubernamental de cambiar su papel de exactor del comercio, por el más benevolente —y rentable tal vez— de promotor. Las exposiciones de motivos de los decretos y leyes que imponen, rebajan o exentan del pago de cuotas a los comerciantes, están plagados de “buenas intenciones”. Éstas son sólo algunas citas que ilustran tal fenómeno:

a) El 13 de mayo la Secretaría de Hacienda expidió un decreto con el fin de especificar cuáles serían los casos en los que no debía cobrarse el derecho de toneladas. El subsecretario consideraba que su proyecto era “un nuevo testimonio de los deseos que la animan [a la Regencia] de proteger el comercio tanto nacional como extranjero, evitando en lo que está de su parte el perjuicio que le resulte en los casos desgraciados que pueden ocurrir”.¹³

¹³ *Ibid.*, t. II, pp. 162-163. Con “casos desgraciados” se refería a los accidentes que los buques pudieran tener al arribar a los puertos. En eventos como éstos, el derecho no tendría que satisfacerse.

b) Un decreto del 19 de mayo disponía que los efectos extranjeros podían ser internados con pases, independientemente de su valor. La medida se tomaba con el fin de “promover el comercio removiendo obstáculos que puedan embarazar las especulaciones”.¹⁴

c) Por último, la Administración Principal de Rentas publicó un aviso el 23 de mayo en el que se dispensaba del pago del derecho de almacenaje a los cargamentos de tránsito que por algún motivo no pudieran continuar su marcha. Esto para “conceder al comercio cuantas franquicias sea posible, á fin de impulsar las especulaciones”.¹⁵

Por otro lado, la orden de Maximiliano dirigida a Velázquez de León el 6 de julio de 1864 con el fin de crear una Comisión de Hacienda, consideraba, como elemento preponderante para el desarrollo económico del imperio, la cuidadosa legislación en materia de comercio interior y exterior, llegando a sugerir la conveniencia de una reforma aduanal. De este documento se hablará más adelante.

Otro dato interesante de este año fiscal es el de la desaparición de la contribución de inquilinato y la creación de la de 8 y 4‰ para sustituirla. El decreto que implantaba esta reforma fue expedido por el Ministerio de Gobernación el 18 de febrero de 1864. Exponía como motivos los siguientes: complicación en los medios para recaudarla debido a que se partía de las manifestaciones de los causantes; injusticia en el gravamen, ya que se afectaba sólo a los inquilinos; de lo anterior, resultaba “una baja considerable en los productos, un notable aumento de gastos, multitud de reclamos y graves dificultades en la recaudación”.¹⁶ Ante tales problemas, el subsecretario de Gobernación, J. M. González de la Vega, proponía cobrar las nuevas cuotas (8‰ para fincas urbanas de México y 4‰ para las

¹⁴ *Ibid.*, pp. 169-170.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 188.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 65-68. De manera un tanto inexplicable, el 12 de abril y el 26 de septiembre aparecieron providencias destinadas a aclarar que, tanto los capitales consignados a las dotes de religiosas, como a los de los censatarios de instrucción pública, no estaban sujetos al pago de la contribución de inquilinato (desaparecida desde febrero). La única explicación sería la de que cambiaron las cuotas de la contribución y la manera de exigirla al contribuyente, pero el nombre siguió siendo el mismo.

ubicadas en Tacubaya) de acuerdo con la base de avalúos utilizada para el cobro de la contribución de 3%. Esta vez, el pago correría a cuenta de propietarios e inquilinos por igual.

Un tercer aspecto relevante en lo que respecta a la administración fiscal en 1864 se refiere a la relación de la autoridad exactora con el contribuyente. Algunas disposiciones dicen mucho acerca del grado de eficacia alcanzado en el cobro de impuestos, como es el caso del amenazador recordatorio de la ley sobre la jurisdicción administrativo-contenciosa, originalmente expedida en 1853 por Antonio López de Santa Anna. Esta ley decía que eran contenciosas todas las cuestiones que versasen sobre la recaudación, pago y liquidación de las cuotas impuestas a los contribuyentes.¹⁷ Con esto, se recordaba que tales asuntos podían ser ventilados en tribunales, lo que le daba un carácter aún más reforzado de obligatoriedad al deber de pagar impuestos.

Asimismo, contribuciones como la de peajes y el derecho de patente no estaban produciendo lo deseado ya que, durante 1864, se les recordaba a los respectivos causantes las penas a las que quedarían sujetos en caso de contravenir la ley (en un aviso del 3 de febrero). Por su parte, el 1º de agosto la Administración Principal de Peajes comunicaba en una circular que “ha visto con sumo desagrado que en algunas recaudaciones no se ha cumplido con lo prevenido [...] pues no se han expedido á los causantes las boletas de que tratan” los artículos del reglamento expedido el 1º de agosto de 1863.¹⁸

En lo relativo al derecho de patente, existe un recordatorio dirigido a sus causantes para que en el término de quince días ocurrieran a pagar la cuota correspondiente. Se recuerdan también las penas a las que podrían quedar sujetos en caso de contravenir con lo dispuesto. Este aviso de la Administración General de Contribuciones Directas fue publicado en el *Periódico Oficial del Imperio* el día 3 de febrero de 1864,¹⁹ y había sido expedido tres días antes.

En cuanto a la relación sostenida con el contribuyente, tiene mucho que decir el decreto expedido por la Secretaría de Hacienda el 8 de marzo. El subsecretario exponía los motivos por los cuales se

¹⁷ *Ibid.*, pp. 49-63.

¹⁸ *Ibid.*, t. II, séptima entrega, pp. 91.

¹⁹ *Periódico Oficial del Imperio*, t. II, núm. 16, sábado 6 de febrero de 1864, p. 2.

había decidido establecer juntas revisoras para resolver los reclamos de los causantes. Aquí es necesario adelantar que estos intentos de atender las demandas ciudadanas en lo relativo a la presión fiscal fueron privativos de la gestión imperial. La principal demanda de los contribuyentes estaba constituida por “las continuas representaciones que recibe la Secretaría de mi cargo para que se rebajen las cuotas asignadas a los giros mercantiles y establecimientos industriales de esta ciudad”. Aun cuando el problema parecía ser propio de la capital, estas juntas revisoras se instalarían también fuera de la ciudad (aunque no se especificaban los lugares con precisión) con el objeto de “procurar la imparcialidad necesaria para que pueda conciliarse el deber común de contribuir a los gastos públicos, con la justicia y equidad que reclaman los causantes”.²⁰

Para finalizar con el análisis de las leyes fiscales expedidas durante 1864 comentaremos dos asuntos. El primero de ellos está relacionado con la hacienda municipal. A juzgar por dos circulares de octubre y diciembre, la Secretaría de Gobernación no estaba del todo de acuerdo con la manera en que los ayuntamientos se hacían cargo de sus gastos. En efecto, la circular de diciembre es muy clara cuando dice que el emperador recomienda a los prefectos que “procuren el mejor arreglo y economía en los gastos, a fin de que los fondos no sufran menoscabo, sino que por el contrario puedan cubrir todas sus atenciones, con el menor gravamen de los pueblos”.²¹ Esta recomendación puede tener su origen tanto en la precaria situación económica de los municipios como en las continuas quejas de los contribuyentes de la hacienda municipal.

El segundo se refiere al arreglo de la Hacienda Pública, por lo que resulta esencial profundizar en él. La organización de ésta era, lógicamente, una prioridad para el emperador Maximiliano, quien el 6 de julio de 1864 dirigió una orden a Velázquez de León para encargarle la creación de una Comisión de Hacienda. Esta orden constituye un documento de gran relevancia, pues en ella están incluidos los criterios generales del gobernante y su visión acerca de la situación mexicana. Con el fin de mejorarla, era necesario indagar “las causas que independientemente de la deplorable guerra civil

²⁰ B. J. Arrillaga, *op. cit.*, t. II, pp. 79-81.

²¹ *Ibid.*, t. II, octava entrega, pp. 218-219.

han contribuido a que sus rentas no hayan producido lo suficiente para cubrir los gastos públicos". En cuanto al tema que nos interesa en particular, Maximiliano decía que, en adelante, debería procurarse "proceder con la debida prudencia en la adopción de reformas en el sistema tributario, a fin de evitar los males que pudieran provenir de destruir una renta equitativa que el tiempo y el hábito hubieren hecho ya aceptable".²² Aun así, la Secretaría de Hacienda se mostró cautelosa al respecto (¿o previsora?) cuando aclaró en una providencia expedida en julio, que el plan de impuestos vigente no era el definitivo. Con esto quiero decir que no se comprometió con la idea de Maximiliano de que, después de todo, había algunos impuestos "viejos" que se podrían seguir aprovechando.

El último documento que refleja las intenciones imperiales en lo relativo al arreglo de la hacienda pública es otra providencia de Hacienda, fechada el 21 de julio. Ésta convocaba a los comerciantes, agricultores, industriales y mineros a nombrar un representante "por cada clase" para la formación de la Comisión de Hacienda de la que ya hemos hablado. El documento especificaba que en los actos que tuvieran lugar tras la convocatoria, no habría intervención alguna de la autoridad, para que los nombramientos se dieran "con entera libertad".²³

Pasemos ahora al año de 1865, durante el cual fueron expedidas 32 disposiciones relativas a impuestos. De nueva cuenta, la gran mayoría —dieciséis— pertenecen al rubro comercial mientras que la minoría —cinco— habla de asuntos administrativos. En general, se podría afirmar que la tendencia consistía en beneficiar la actividad comercial e industrial, aun cuando existen documentos que obligan a no ser tan categóricos, pues llevan consigo la imposición de recargos y aumentos en artículos tan importantes como el tabaco y el algodón. Así, tenemos que existen aumentos en impuestos de gran peso para el contribuyente, si bien se promovió a la industria extractiva haciendo que el sulfato de cobre quede libre del pago de derechos "siempre que se introduzca con destino al beneficio de metales";²⁴ cesó el derecho de extracción en Michoacán "en benefi-

²² *Ibid.*, t. II, pp. 38-42.

²³ *Ibid.*, t. II, séptima entrega, pp. 82-83.

²⁴ *Ibid.*, t. II, novena entrega, p. 21.

cio del comercio”;²⁵ se dio un impulso al comercio fronterizo eximiendo a los caudales dirigidos a la frontera del pago de derechos en el interior de la República (7 de febrero); se exentó de impuestos al maíz nacional (6 de abril), y se decretó el pago único del derecho de contrarregistro, que debía efectuarse en el punto de salida del artículo nacional, “para facilitar las especulaciones mercantiles”.²⁶ Los aumentos a los que se ha hecho referencia fueron los siguientes:

a) El 8 de febrero se aumentó la contribución predial dada la necesidad de subvencionar los gastos producidos a raíz de la creación de fuerzas de seguridad. Para no hacer mucho revuelo, cesaría el cobro de las contribuciones locales impuestas anteriormente con el mismo objeto. Las propiedades sujetas al pago del impuesto para alojamientos quedaban exentas de este aumento.

b) El 6 de abril se decretó un aumento en el derecho de alcabala por la introducción de pulque, necesario para cubrir los gastos del tesoro y considerando que “el pulque, que antes pagaba hasta dos reales de alcabala, sólo adeuda hoy diez centavos donde más”.²⁷

c) El argumento siguió siendo el mismo para aumentar la alcabala que se debía pagar por el tabaco nacional. Pagaría ahora una cuota equivalente a 30 o 40% sobre su valor.²⁸ El mismo 6 de abril se decretó también el aumento a la alcabala del tabaco extranjero ya que, al haber gravado al nacional, era necesario que “no resulte perjuicio a la industria agrícola y manufacturera del país, que debe ser protegida como corresponde”.²⁹

²⁵ *Idem.*

²⁶ Segura, José Sebastián, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea Código de la Restauración; Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época*, México, Imprenta Literaria, 1863, t. IV, pp. 339.

²⁷ *Ibid.*, pp. 327-328.

²⁸ Cantidad que resulta mínima si se considera que la Comisión de Hacienda, a decir de quien redactó la exposición de motivos del decreto, proponía establecer un impuesto de 125% sobre el valor del tabaco. Sólo restaba al comerciante quedar agradecido por tan benévola medida.

²⁹ *Ibid.*, pp. 332-334.

d) Un mes más tarde se decretó un impuesto de 6% sobre el precio de introducción del papel así como sobre los hilados y los tejidos de algodón. Además, estos productos estarían sujetos al pago de derechos municipales y otros.

e) Por último, el 11 de mayo se impuso un recargo de 2% a los comerciantes que no hicieran el pago de los derechos que causaren en las aduanas marítimas del Golfo.

Tras esto, hablaremos ahora de asuntos relacionados con la administración fiscal del imperio durante el año de 1865.

Da la impresión de que, aunque en 1864 se tuvieron las mejores intenciones de reorganizar la hacienda pública, la administración fiscal (por lo menos en lo que al municipio se refiere) no gozaba de un gran orden. Esta situación se refleja de manera muy clara en el llamado que Francisco Somera, prefecto municipal, hizo el lunes 16 de enero a través del *Diario del Imperio*:

Debiéndose proceder inmediatamente por acuerdo del Ayuntamiento y orden del Ministerio de Gobernación, a la compilación y reforma de las Ordenanzas Municipales, se invita a todos los escritores y personas deseosas del bien público, a que ilustren con toda libertad esta importante cuestión, proponiendo cuantas ideas puedan contribuir al arreglo y orden de los ramos que están encomendados a la Municipalidad.³⁰

Aquí habría que ver si esta invitación podría significar un afán “democrático” de reunir las opiniones de “todos” para crear un sistema de impuestos equitativo; o bien, como el reflejo de una cierta desorientación en la materia por parte de las autoridades. Aun así, las buenas intenciones se traslucieron de nuevo el 7 de febrero, cuando se derogaron algunas partes del artículo 29 de la Ordenanza de Aduanas que establecían juicios administrativos en casos de contrabando, fraude o falta de observancia. A partir de entonces, estos asuntos se decidirían por la vía judicial para que “haya toda la parcialidad e independencia que son necesarias para la recta administración de justicia”.³¹

³⁰ *Diario del Imperio*, t. I, núm.12, lunes 16 de enero de 1865, p. 47.

³¹ J. S. Segura, *op. cit.*, pp. 156-157. Otro intento por poner en orden los aspectos administrativos a cargo del Ministerio de Hacienda es el decreto expe-

Sólo restaría mencionar que la relación de la autoridad exactora con el contribuyente estuvo salpicada de recordatorios de pago publicados en el *Diario del Imperio* (cosa nada fuera de lo normal) y otra vez, de buenas intenciones. Me refiero al establecimiento, en cada población del imperio, de una o más Juntas Revisoras para resolver los reclamos que hicieran los causantes de contribuciones directas (impuestos sobre giros mercantiles y establecimientos industriales) respecto a las cuotas asignadas por la Junta Calificadora. Los miembros de éstas serían nombrados por la autoridad política de la localidad.³²

EL GRAVAMEN A LA PROPIEDAD (1866)

A diferencia del año anterior en que el comercio fue la preocupación preponderante del imperio, por lo menos en materia fiscal, durante 1866 fueron promulgadas leyes que afectaron sobre todo a la propiedad raíz. En efecto, las disposiciones encargadas de gravar los fundos rústicos, las fincas urbanas y la propiedad raíz en general, representan la gran mayoría de los documentos estudiados; mientras que en lo referente al comercio sólo hay uno que se refiere a la circulación de mercancía extranjera en puertos y ciudades fronterizas (8 de marzo). Aun así, la escasez del material disponible impide llegar a conclusiones rigurosas.

La primera de las leyes imperiales, que afectó de manera directa a la propiedad, fue expedida el 26 de mayo con el fin de im-

dido por Maximiliano el 17 de mayo. En él, entre otras cosas, se definen con claridad estos aspectos, se especifican las funciones de los prefectos políticos en materia fiscal y se informa acerca de las múltiples tareas que los agentes del Ministerio estaban obligados a cubrir. Estos agentes eran los administradores de aduanas (cuya función era la de cobrar impuestos sobre el tráfico exterior e impedir el contrabando); los administradores de rentas (percepción de derechos sobre efectos nacionales y extranjeros en circulación interior; expendio de papel sellado, y centralización de productos de otros ramos); las recaudaciones en las capitales de los Departamentos (cobro de contribuciones directas sobre la propiedad y sobre los giros mercantiles y establecimientos industriales), y los ensayadores mayores de México y foráneos (fijar el monto de los derechos sobre los metales preciosos). *Ibid.*, pp. 589-601.

³² *Diario del Imperio*, t. I, núm. 6, domingo 8 de enero de 1865, p. 27.

ner a los fundos rústicos (además de la contribución sobre productos) “otra contribución de medio real por cada 35 112 m² o 50 000 varas cuadradas de la totalidad de su superficie”.³³ Entre las propiedades afectadas estaban comprendidas las tierras de repartimiento³⁴ y todos los predios rústicos de los municipios, comunidades y pueblos. En cuanto al contribuyente, estaba obligado a presentar una manifestación del fundo de su propiedad, en la que proporcionara a las autoridades fiscales los datos de la extensión y situación del terreno. Si a los dos meses de la publicación de esta ley, los causantes no hubieren concurrido a la oficina fiscal de su Distrito, el terreno sería considerado baldío, y puesto a disposición del Ministerio de Fomento.

El mismo día se expidió otro decreto que planteaba como novedad que la contribución directa sobre fincas rústicas y urbanas se cobraría “sobre la base de los productos solamente, y no con respecto al capital”. Esta nueva contribución debía pagarse por tercios adelantados. En el caso de las fincas urbanas se cobraría la sexta parte de su producto líquido, mientras que las rústicas pagarían la séptima parte. El procedimiento que debía seguirse era semejante al del impuesto revisado anteriormente, con la aclaración de que “la oficina podrá fijar de nuevo el producto líquido, cuando el contenido de la manifestación le parezca muy bajo; pudiendo en caso de cuestión pedir al propietario la presentación de sus libros, balances y demás documentos que conduzcan al esclarecimiento de la verdad”.³⁵

En cuanto a las excepciones que este decreto consideraba, no existe innovación alguna, ya que en ellas se incluyen las fincas de propiedad nacional, municipal y eclesiástica, además de los edificios ocupados por establecimientos de beneficencia.

Este decreto, minucioso y claro en su articulado, fue derogado el 30 de julio

³³ Biblioteca del Museo de la Ciudad de México (en adelante BMCM). *Colección de Bandos*, vol. 60, f. 37.

³⁴ Aparte de esta contribución, los dueños de terrenos de comunidad y de repartimiento estaban obligados a pagar 1% anual sobre su valor por concepto de contribución municipal. Esto fue establecido por un decreto del 3 de agosto de 1866. BMCM. *Colección de Bandos*, vol. 60, f. 58.

³⁵ BMCM. *Colección de Bandos*, vol. 60, f. 36.

Atendiendo a las observaciones que nos han sido sometidas respecto de la aplicación de dichos decretos; considerando que en varios Departamentos es obstáculo para su ejecución en general la falta de tranquilidad; y deseando conciliar los intereses particulares con las necesidades urgentes del Tesoro.³⁶

Tal exposición de motivos, no puede hablar más que del hecho de que lo dispuesto por el decreto haya sido desoído por los contribuyentes a dos meses de promulgado y a pesar de las penas advertidas. Pero las represalias no se dejaron esperar, y el mismo día de la derogación del decreto de 26 de mayo, Maximiliano decretó un aumento en los impuestos sobre propiedad raíz y sobre giros mercantiles y establecimientos industriales. El aumento consistía en 8‰ para las fincas urbanas; nueve para las rústicas, y la duplicación de la cuota que antes se pagaba por las patentes de los giros y establecimientos ya mencionados. Todo esto "Considerando [...] que todo ciudadano debe cooperar en la medida de sus fuerzas al sostenimiento del Estado, y que las disposiciones de los Gobiernos cuando se aplican a todos, llevan el sello de la igualdad".³⁷

JUNTAS Y COMISIONES; PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA

Las dos disposiciones que siguen en orden cronológico al establecimiento de este aumento hablan también de endurecimiento de las autoridades imperiales a la hora de percibir las entradas fiscales. En efecto, los decretos de 30 de julio y 15 de agosto de 1866 son claro reflejo del interés por obtener un mayor control fiscal. De esta manera, el primero crea un cuerpo de inspección de Hacienda y el segundo establece una comisión especial encargada de fijar las contribuciones. El objetivo del cuerpo de inspección era el de ejercer "una supervigilancia activa e incesante en el movimiento de los caudales públicos; [...] a fin de destruir todos los errores, vicios y abusos que puedan existir". Las atribuciones de este cuerpo, que dependería de manera directa del Ministerio de Hacienda, eran las de inter-

³⁶ *Ibid.*, f. 71.

³⁷ *Ibid.*, f. 70.

venir en el establecimiento de cuotas impuestas a los contribuyentes; proponer las modificaciones que creyere necesarias para cumplir con el objetivo de la “sobrevigilancia”; cuidar de que en las recaudaciones no se den acciones de “dolo, omisión o favor”, revisando con rigor los ingresos y egresos; economizar en lo posible a la hora de ejercer el gasto público, y castigar a empleados y en general, a todo individuo culpable de “malversación, concusión, exacción, cohecho o prevaricato”.³⁸

Por su parte, la comisión especial de contribuciones se compondría de empleados del gobierno y de tres “particulares idóneos”, a saber: tres propietarios agricultores si se tratase de fijar cuotas para las fincas rústicas; tres propietarios de fincas urbanas en caso de que fuesen éstas las gravadas; dos comerciantes y un corredor de número para fijar las cuotas sobre giros mercantiles, y, por último, para las patentes de talleres y establecimientos industriales, dos fabricantes y un artesano. El recurso que se otorgaba al causante, en caso de estar en desacuerdo con la cuota fijada por la comisión, era el de “apelar por escrito y en papel simple ante la comisión revisora, y ésta, en vista de las pruebas y razones expuestas por aquella [la comisión especial] y por el interesado, resolverá definitivamente”.³⁹

Con las dos disposiciones anteriores, el imperio hizo patente su intención de fijar las “bases del sistema de contabilidad”⁴⁰ de los territorios bajo su mandato. Aquí resulta necesario referirnos a la constante preocupación del imperio por sistematizar tanto el cobro de los impuestos como las relaciones entre la autoridad exactora y el contribuyente. Las leyes liberales de los años 1857-1863 no establecen nada semejante a estas comisiones especiales y revisoras de contribuciones.

Veamos otro intento por ordenar el sistema impositivo, ahora en lo referente a la renta del papel sellado. El 15 de septiembre de 1866, el emperador expidió un decreto con el fin de dar a este importante impuesto una “equitativa organización”.⁴¹ Este decreto es un fiel representante de la minuciosidad y claridad a las que ya me

³⁸ *Ibid.*, f. 69.

³⁹ *Ibid.*, f. 75.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibid.*, f. 86.

he referido al hablar de la legislación fiscal del imperio de Maximiliano. Está dividido en catorce títulos en los que se establecen las clases del papel sellado, sus valores y múltiples usos según el trámite que corresponda (despachos, certificados de inscripción de pensionistas, libranzas, facturas, etc.). Se consideran, además, el valor y las bases para el uso de los escudos adicionales,⁴² el cambio de sellos sobrantes y las habilitaciones del papel, entre otros. Por si esto fuera poco, el título XII fijaba las penas en las que incurrirían los infractores de la ley, en la que los más castigados eran los falsificadores, mientras que el XIII hablaba sobre la distribución de las multas recaudadas.

A pesar de esta voluntad por tener el asunto fiscal en un orden ejemplar, existen documentos que prueban que los efectos de tales intentos no fueron del todo fructíferos o bien, que fueron concebidos en una situación de aparente tranquilidad, por lo que la difícil postura que, ya para diciembre de 1866 vivía el imperio, los evidenciaba como insuficientes.

Así, se afectó a los inquilinos, subinquilinos y propietarios obligándolos a pagar 2% de la renta real o de la calculada por peritos en el caso de los propietarios. Por otro lado, se volvió a tomar el rédito de una finca como base para cobrar el impuesto, que ahora sería de seis por ciento.

Unos días después de expedidos los decretos anteriores (diciembre de 1866) se promulgó otro que afirmaba que las contribuciones indirectas “se pagan insensiblemente” por lo que eran las más aceptadas por los contribuyentes. Tras esa reflexión, se establece un impuesto sobre el consumo del tabaco labrado, mismo que podría verse como el menos dañino de todos si se consideraba que se trataba de un producto “de mero lujo y gusto”.⁴³

Por último, el 3 de diciembre de 1866, se expidió un decreto que impone a los giros mercantiles y establecimientos industriales una contribución de 2 000 000 de pesos “para las atenciones del Estado”. Después de que en la exposición de motivos de este decre-

⁴² Los escudos adicionales fueron mandados a imprimir por separado de los sellos existentes y eran la manera de certificar que había sido pagado el aumento al papel sellado de despachos, certificados, libranzas, etc., que esta ley establecía. *Idem.*

⁴³ *Ibid.*, f. 111.

to se afirmara que “es muy odiosa la inquisición fiscal”, se decide dejar a los mismos contribuyentes el encargo de fijar las cuotas con el fin de que resultaran más proporcionales a las utilidades de cada uno. Así, el artículo tercero ordenaba que “En cada capital y cabecera se reunirán todos los dueños o encargados de giros mercantiles, y separadamente los de los establecimientos industriales, y elegirán a pluralidad de votos un consulado de tres individuos de su mismo seno”⁴⁴ para fijar las cuotas que se debían pagar para cubrir los dos millones.

La creación de esta nueva forma de fijar cuotas —el solo hecho de particularizarlas a tal grado— es clara muestra de que la implantación del cuerpo y comisión revisados con anterioridad no gozó de éxito, o bien, de que ambas organizaciones representaban un gasto fuerte para el imperio al necesitar de la intervención de una gran cantidad de empleados dependientes del Ministerio de Hacienda. Por otro lado, esta contribución única de 2 000 000 de pesos puede ser vista más como un préstamo forzoso que como un impuesto extraordinario, lo que también refleja el estado de crisis del gobierno de Maximiliano en México. Cubrir las necesidades del erario se tornaba cada vez más en una emergencia, por lo que el despliegue de una fuerza burocrática (como en el caso del cuerpo de inspección y la comisión especial) pesaba más de lo que ayudaba a hacerse de recursos.

LOS CONTRIBUYENTES

La siguiente parte de este trabajo estará dedicada a estudiar la relación establecida entre las autoridades exactoras —quienes enarbolaban las leyes fiscales revisadas anteriormente— y los habitantes de la ciudad de México. El medio para lograrlo será el del análisis de la respuesta de éstos ante la presión tributaria ejercida por dichas autoridades. Esta respuesta social estará representada por numerosos expedientes que se encuentran bajo el ramo *Contribuciones*, en el Archivo Histórico de la Ciudad de México, mismos que están conformados, en su gran mayoría, por peticiones ciudadanas para obtener facilidades en el pago de impuestos: ya sea rebajas, exencio-

⁴⁴ *Ibid.*, f. 112.

nes o modificaciones en los plazos de pago. Digamos que es en estos documentos, en los cuales se aprecia claramente la actitud adoptada por los causantes ante la autoridad exactora, donde podremos encontrar la *voz ciudadana*.

En este caso particular, es necesario aclarar que con ella se entenderá la voz de los pequeños propietarios, comerciantes o prestadores de algún servicio de la ciudad de México. Es decir, me ocuparé de quienes tenían la obligación de pagar impuestos y llevaban este deber como un pesado fardo, al no poder cumplirlo debido a los bajos rendimientos producidos por su propiedad (ya fuera un bien raíz o un giro comercial o de servicios). Pero aun cuando se hablará de propietarios, comerciantes y prestadores de servicios como sujetos no relacionados entre sí más que por su deber fiscal, es necesario mencionar que tenían en común algo igualmente importante: todos eran propietarios de escasos ingresos.

Los propietarios

Al hablar del sector propietario, debe subrayarse que hablaremos de un pequeñísimo porcentaje de la población capitalina, ya que para 1848 sólo 1.3% de la población tenía acceso a la propiedad. Dentro de este reducido grupo de habitantes de la ciudad de México, el sector de particulares estaba formado, en su gran mayoría (86%), “por pequeños propietarios, dueños de una sola casa en la que generalmente viven”.⁴⁵ Otro dato importante es el de la gran diferencia que existía entre los valores de las fincas de la ciudad (fluctuaban entre los ocho pesos y los 830 000 en 1813), lo que indica “que se trataba de miembros de muy diversos estratos sociales, desde el indio que poseía una choza de adobe en las afueras de la ciudad, hasta el noble marqués que tenía 38 de las mejores casas del centro”.⁴⁶

Para ser más precisos, en adelante nos referiremos a esos habitantes de la ciudad que están en el mínimo porcentaje de los propie-

⁴⁵ Morales, María Dolores, “La distribución de la propiedad en la ciudad de México, 1813-1848”, en *Historias*, núm. 12, enero-marzo, 1986, pp. 85-86.

⁴⁶ Morales, María Dolores, “Estructura urbana y distribución de la propiedad en la ciudad de México en 1813”, en *Historia Mexicana*, vol. XXV, núm. 3, enero-marzo, 1976, p. 368.

tarios, por la sola circunstancia de poseer el techo bajo el cual viven y del cual tratan de sacar el mayor provecho posible, protegiéndose de lo que ellos consideran abusos.

En los siguientes cinco casos, correspondientes al periodo del segundo imperio, puede apreciarse la diversidad de argumentos establecidos para la obtención de las “gracias del Soberano”:

1. En abril de 1864, Mariana Arroyo de Noriega suplica al general en jefe del ejército expedicionario en México que se le exima de la contribución de inquilinatos por dos fincas de su propiedad que no producen los 20 pesos estipulados por la ley para el cobro de la misma, y relata los malos tratos recibidos de la Recaudación. Así, dice que “sin embargo de todas estas razones, la recaudación que nos debe cobrar, lo ha hecho con tanta exigencia que no sólo no nos ha querido eximir de dicho pago sino que aun en horas prohibidas por la ley ha asentado la diligencia de embargo de los muebles”.⁴⁷ Este dato es de gran importancia, ya que en las demás solicitudes no se incluyen reportes directos de los modos de cobro ni de las maneras de los empleados exactores. Tal fenómeno puede atribuirse a una explicación ya mencionada, la de que el ciudadano, al pedir, se dio a la tarea de elaborar un tono amable y hasta suplicante que le garantizara cierto éxito. Ya hemos visto cuán pocas veces le resultó.

2. Algunos apelaban a situaciones familiares difíciles, otros a injusticias, otros más buscaban en su empeño elaborar un argumento para exigir exenciones o facilidades en el pago de contribuciones; pero hubo quien, sin mayores dificultades, decidió hacer preguntas directas a quien se las cobra, aun sabiendo de antemano que deberá contestarlas para sí mismo. Trinidad González de Correa dice en su carta: “y en esta situación se me exige el pago de la contribución llamada de inquilinatos, ¿y la que no tiene con qué vivir, podrá satisfacerla? Indudablemente no”.⁴⁸

3. Un argumento diferente era el relacionado al fenómeno político. Aquí resulta importante señalar que todas las cartas revisadas cuyos remitentes eran propietarios, estaban tácitamente empapadas de este argumento. Esto se debe a que el origen de la contri-

⁴⁷ AHCM, *Contribuciones*, vol. 2022, exp. 97.

⁴⁸ *Ibid.*, exp. 98.

bución para la cual se pedía exención o un pago más cómodo, estaba relacionado de manera directa con la invasión francesa en México, ya que tanto el impuesto de inquilinatos como 8‰ fueron creados con el fin de resolver el problema de alojamiento de los militares franceses. Para precisar, incluiremos aquí un ejemplo claro de apelación directa a una causa de orden político: a Carmen Piña le resultaba imposible pagar lo que ella bautizó como “contribución de doce al millar” (resultado de la suma de la contribución de inquilinato más la que pesaba sobre las fincas urbanas). Por ello, hacía su petición “en vista de las muchas escaseses [*sic*] que he sufrido y sufro a consecuencia de la llamada reforma, en cuyo largo periodo estuvieron casi vacías dichas fincas”.⁴⁹ Cabría entonces preguntarse lo siguiente: ¿Decir que uno está en ruina económica por una crisis política, que aparentemente ya sucedió, significa liberar al régimen actual de toda culpa o por el contrario es el más retador y fuerte de los argumentos, si se considera que en esa lucha política pasada el régimen actual tuvo una importante participación como vencedor de la misma?

4. Las cartas dirigidas por Refugio Valdés de González y por su suegro Ricardo González, con el fin de pedir que se eximiera a su marido e hijo respectivamente de la contribución de inquilinatos por falta de recursos, son dignas de mencionarse. La primera porque de tan detallada cuesta creer en ella. Doña Refugio explica así la penuria económica de su marido: “siendo su esposo D. Francisco González, un hombre cargado de familia por su bondad de corazón, pues que tiene que mantener a un padre anciano, a una madre lo mismo, así como también a una joven hermana, a una niña huérfana y a una pobre anciana”.⁵⁰ En cuanto a don Ricardo, lo interesante de su carta es lo siguiente: “humildemente imploro de S. M. se dignen disponer se me perdone atendiendo a nuestra insolvencia, pues de otra manera lo haría porque nunca me he opuesto a obedecer las leyes justas que no ataquen a mi sana Moral”.⁵¹ Como puede apreciarse, en esta solicitud de Ricardo González hay en realidad dos peticiones. Una es la evidente: permítaseme no

⁴⁹ *Ibid.*, exp. 102

⁵⁰ *Ibid.*, exp. 106.

⁵¹ *Idem.*

pagar impuestos por el simple hecho de que me es imposible, y otra la velada: ser considerado un buen ciudadano aun cuando se es insolvente.

5. El último ejemplo es realmente extraordinario, tanto por el tono utilizado como por los argumentos de quien remite la carta petitoria. El remitente es Manuel Manzano; la destinataria, la emperatriz Carlota. Manzano era propietario de una casa en el número 9 de la plazuela de Tlaxcoaque. Su petición argumenta que la contribución de 8‰ que debe pagar por esa propiedad, debería tener como base la escritura de su casa y no el nuevo avalúo mandado practicar por el jefe de la recaudación de ese impuesto. La cita es larga, pero el caso lo amerita:

[...] he repasado las dos leyes del cuatro y del ocho [al millar] y no veo aquí mas que un capricho del gefe de la Oficina, siendo Ciudadano como lo soy, está en mi derecho dirigir a S. M. la presente esposición por no poder soportar los gastos de la nueva cuota que se me ha impuesto; que si bien es cierto que la Dirección de Contribuciones está en el deber de exigir lo que justamente corresponda al Erario, también lo es de que está en su mismo deber atender a los intereses del contribuyente allanando los obstáculos con la prudencia y tino necesarios á fin de que los ingresos no se nulifiquen de hecho y el impuesto no se haga odioso, que tengan que apelar los causantes.⁵²

Estas palabras representan un testimonio importantísimo, pues además de ser casi las únicas escritas en un tono de verdadera protesta, hablan del concepto de obligación tributaria que los habitantes de la ciudad habían asimilado. Ésta era vista —por lo menos por lo que se desprende de esta cita— como el resultado de una combinación de derechos y deberes, no sólo del ciudadano que pagaría los impuestos sino de la autoridad que los exigía. La autoridad sólo tenía deberes (para con el erario y para con el ciudadano), mientras que el ciudadano tenía a su favor la posibilidad de gozar de derechos. Debía pagar impuestos, pero sabía que podía exigir algo a cambio.⁵³

⁵² *Ibid.*, exp. 113. [Ortografía original.]

⁵³ Otros ejemplos de la respuesta de los propietarios a su obligación fiscal se encuentran en el Archivo General de la Nación (*Segundo Imperio. Gabinete del Empe-*

Los comerciantes

Si bien los expedientes relativos a las contribuciones sobre la propiedad urbana representan la mayoría de los guardados en el Archivo Histórico de la Ciudad de México, los que se refieren al comercio aportan muchos datos y son importantes por su número y por su contenido. Las solicitudes estudiadas están firmadas por pequeños comerciantes de la ciudad y se diferencian de las ya revisadas (las de los propietarios) por el hecho de que más que pedir exenciones, argumentan ser merecedores de una rebaja; ya sea porque la ley ha sido mal aplicada en su caso o porque sus ventas han disminuido de manera considerable debido a la implantación de nuevas medidas fiscales o de causas ajenas a su actividad.

Estos pequeños comerciantes eran por lo general vendedores de bebidas alcohólicas, de artículos de primera necesidad o de alimentos. La dependencia en la que vivían respecto al crédito otorgado por mayoristas, las “dependencias activas” (deudas) de los clientes, la presión fiscal ejercida por la autoridad, y situaciones fuera de su control que dificultaban las ventas eran algunos de los factores que los llevaban al borde de la quiebra o a la quiebra misma.

Para ilustrar sólo un aspecto de las quejas de los comerciantes capitalinos, incluiré a continuación tres ejemplos que tienen como denominador común que presentan motivos ajenos al contribuyente:

1. El 8 de enero de 1866, Inés Marín dirigió una carta al prefecto municipal con el fin de conseguir ser exceptuada del pago de la contribución por su pulquería, por lo que correspondía al primer trimestre de 1866. ¿El motivo? Una inundación la había obligado a mantener cerrado el establecimiento. Decía: “hoy he procurado abrir porque no se acaben de echar a perder los enseres de la mencionada pulquería, por la abundancia de agua que hay en ella”.⁵⁴ Los vericuetos que tomó la resolución de este caso, son por demás origi-

rador. *Correspondencia de Particulares. Solicitudes*). Las solicitudes a las que tuve acceso están, en su gran mayoría, firmadas por viudas cuyos argumentos no difieren sustancialmente de los expuestos al inicio de este apartado. Quiero agradecer a Raúl González Lezama haberme proporcionado este material en fotocopias.

⁵⁴ AHCM, *Contribuciones*, vol. 2022, exp. 124.

nales. De hecho, representan la única vez en que la autoridades locales se mostraron en franco desacuerdo unas con otras. Así, el regidor de cuarteles menores opinó, tras haber revisado los informes pertinentes y haber comprobado la veracidad del asunto, que debía accederse a la petición de la Sra. Marín. Sin embargo, cinco meses después de presentada la solicitud mencionada, los regidores Alamán, Landa y Villanueva dijeron: "No ha lugar por no haber dado el aviso oportuno conforme a la ley."⁵⁵

2. El contribuyente F. Provillo, dueño de una armería en la calle del Refugio número 11, pidió que su cuota fuera revisada. No estaba de acuerdo con ella "por motivo que la venta de armas se nulificó en virtud de las circulares militares de que conoce la sección de guerra de esta prefectura".⁵⁶ Por toda respuesta, la Junta Revisora (encargada de establecer, y en su caso, dictaminar si es justo modificar cuotas) le aconsejó dirigirse al Ministerio de Hacienda debido a que, por orden superior, sus facultades al respecto habían cesado.

3. El siguiente expediente presenta como principal motivo para no creer justo el pago de impuestos, el estado de sitio verificado en la capital en 1867. Juan Ayllon poseía un café en la calle de la Mariscalá núm. 4. El 10 de agosto de 1867 pidió ser exceptuado de la contribución impuesta a su café por el tiempo que éste permaneció cerrado a causa de "la ocupación por las fuerzas liberales". A falta de los artículos de primera necesidad "indispensables para esta clase de giros", se había visto precisado a cerrar durante el tiempo que la ciudad estuvo sitiada. Por ello, no creía "de ninguna manera justo pagar este tiempo a la municipalidad, y para esto me apoyo en la misma ley de fondos municipales".⁵⁷ Para respaldar su solicitud, el contribuyente incluía un certificado firmado por el inspector del cuartel núm. 7 (donde se ubicaba su café), en el cual se expresaba con claridad la fecha y los motivos de la clausura del negocio. El expediente no incluye ningún indicio de la resolución de la Administración de Rentas Municipales.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Ibid.*, exp. 126.

⁵⁷ *Ibid.*, exp. 129.

Los prestadores de servicios

Aun cuando en la época de que nos ocupamos no existía el término que da nombre a este apartado, fue necesario emplearlo para agrupar a quienes figuran en los expedientes estudiados sin entrar en la categoría de propietarios ni en la de comerciantes. El uso del término responde también a que, en efecto, los contribuyentes de que trataremos a continuación desempeñaban una actividad que representaba un servicio para el resto de la población. Aquí me refiero sobre todo a los encargados de proveer el servicio de transporte para la ciudad, y en un caso aislado, al gremio de los médicos, sobre el cual nos detendremos a continuación.

El 12 de julio de 1865, un grupo de diez profesores de medicina y cirugía se dirigieron al prefecto político del Ayuntamiento de México mediante un largo escrito que tenía como objeto lograr que se les exentara del impuesto a objetos de lujo, mismo que recaía sobre sus carruajes. La argumentación era, a grandes rasgos, la siguiente: Así como los caballos no pueden ser considerados de lujo en las leyes fiscales en el caso de los empleados del Resguardo de la ciudad, los carruajes tampoco debían serlo para ellos “porque el número de enfermos a quien tienen que prestar sus servicios, es tan considerable, que no podrían atenderlos debidamente si no usasen este medio expedito para visitarlos”. Por ello, los carruajes no eran para los médicos “objetos de lujo sino [...] de necesidad”.⁵⁸ Decían además que, en otros tiempos, los gobiernos de la ciudad los habían exceptuado del impuesto por decreto especial, por lo que ahora no podían menos que esperar el mismo trato. Por su parte, la Comisión de Hacienda consideró que no debía accederse a la petición de los médicos porque “el uso del carruaje, mientras más necesario comprueba que es más lucrativa la profesión para el que lo tiene y que es más bien conceptuado en el público”.⁵⁹

Este expediente resulta peculiar por dos razones. Primero por expresar la opinión de los profesionistas en lo que a su vida fiscal se refiere. Segundo, porque a mi manera de ver, da cuenta de la forma en que la autoridad exactora se ocupaba de imponer cuotas

⁵⁸ *Ibid.*, exp. 117.

⁵⁹ *Idem.*

sobre el trabajo.⁶⁰ En efecto, el caso de estos médicos ilustra el posible disfraz bajo el cual se cubrían las supuestas contribuciones por objetos suntuosos. Es decir, el impuesto por objetos de lujo llevaría como misión gravar al consumo de los mismos, mientras que en este caso estaba afectando una actividad económica: la de ejercer como médico.

Como se ve, los argumentos de los contribuyentes para conseguir una exención o rebaja pueden dividirse en dos tipos: el primero es el que reside en la pobreza: estaban imposibilitados económicamente para satisfacer las cuotas impuestas por las leyes. El segundo, centraba la explicación de esta precariedad en motivos que rebasaban al quejoso (en este caso, los motivos políticos predominan sobre otros).

CONCLUSIONES

Los siguientes párrafos tendrán como objetivo señalar algunas posibles razones que respondan al cuestionamiento sobre el carácter relativamente pasivo de la respuesta de los contribuyentes de la capital mexicana a las exacciones fiscales.

A diferencia del gobierno liberal que lo antecedió, acosado por múltiples conflictos bélicos, el imperio de Maximiliano de Habsburgo se dio a la tarea de elaborar, por lo menos a grandes rasgos, un discurso que justificara el derecho de la autoridad política a gravar a los habitantes del territorio gobernado. Aunado a esto, existió la idea de hacer partícipes a los contribuyentes del proceso de imposición fiscal incorporando la figura de la *junta revisora*, que serviría, se decía, para hacer más equitativas las cuotas asignadas. Con esta inclusión se intentaba, además, aminorar las quejas de los pagadores de impuestos o, por lo menos, institucionalizar sus vías de protesta, intentando dejar poco espacio para la evasión no justificada.

Así, debemos preguntarnos si el hecho de que los contribuyentes no articularan una respuesta organizada ni violenta se debe a estas intenciones imperiales. Para no responder apresuradamente, es mejor considerar algunos factores importantes que incidieron en la naturaleza de esta respuesta hacia el deber fiscal. El primero de

⁶⁰ Además de la tradicional, o sea, el cobro de patentes.

ellos pudo haber sido el carácter ineficaz de las políticas fiscales. Además, que la resistencia al pago de impuestos se haya mantenido en un nivel pasivo responde a la apertura de espacios —de interlocución, por ejemplo— que la flexibilidad del gobierno trajo consigo. Los casos estudiados en la segunda parte de este trabajo, dan pruebas de que el contribuyente contaba con posibilidades de apelar. El espacio de mediación que éstos representaban pudo convertirse en uno de contención ante la eventualidad de un movimiento organizado por los sujetos fiscales.

Tal hecho, aunado a la corrupción de los recaudadores y a las posibilidades con que contaban los sujetos fiscales para evadir el pago de impuestos (el cambio domiciliario entre otros), hicieron que éstos no se empeñaran en construir una protesta de mayor fuerza.

Por otro lado, y éste sería el segundo factor, los firmantes de las cartas revisadas en este trabajo formaban parte de un pequeño sector de la totalidad de los habitantes de la ciudad de México. Por ello, aunque hubieran decidido organizarse activamente con el fin de modificar o abolir medidas fiscales, su movimiento no hubiera encontrado eco en el otro sector de la población, el de los desposeídos, cuya preocupación era la supervivencia diaria y no la adopción de una posición crítica frente a los impuestos.

Además, las leyes fiscales se encargaron de subrayar esta separación social, al trazar una línea muy clara entre los que se suponía estaban facultados para pagar impuestos y los que no. Por ello, podríamos lanzar la hipótesis de que el hecho de que un enorme sector de la población no compartiera con los contribuyentes todo lo emanado del deber fiscal, influyó en el fenómeno de que la respuesta estudiada en este trabajo fuera de una naturaleza tan acotada.

Otro factor, que considero participó de manera importante en esta cuestión, es el relativo a cómo los contribuyentes se concebían a sí mismos. No hay que olvidar que entre un régimen y otro, éstos vieron modificada su condición política, al pasar de ser ciudadanos a súbditos, para después recuperar la ciudadanía de nuevo. Con esto me refiero a que, a pesar de que una constante en las solicitudes estudiadas es la mención a los derechos individuales del contribuyente, éste no logra definirlos claramente por lo que su defensa se vuelve débil. Considero que el hecho de tener que respetar una Constitución y más tarde, obedecer un Estatuto Provisional (el del

segundo imperio), creó en la conciencia del causante una importante confusión que le impidió llevar a cabo una protesta más articulada frente a la presión fiscal que lo afectaba.

Aquí podemos concluir que, para caracterizar de manera más precisa las respuestas a las exacciones impositivas, se trató de una resistencia individual a pagar impuestos fundamentada en varias razones, encabezadas por la pobreza. Es necesario decir que esta resistencia constituye en sí misma una reminiscencia del antiguo régimen. En efecto, resulta bastante claro que los causantes, al solicitar rebajas o exenciones, apelaban a un ejercicio de caridad de los emperadores, diferenciado de aquel de los tiempos coloniales por ser eminentemente laico. Así, su actitud frente a la obligación tributaria podría ser definida como inmersa dentro de un modelo de respuesta arcaico.

En resumidas cuentas, la política imperial incidió en la conformación de esta respuesta, pero definitivamente no puede considerarse un éxito de las leyes fiscales el hecho de que ésta se haya mantenido en un nivel pasivo y acotado. Contribuyeron a ello otros aspectos, que eran más propios de la vida fiscal decimonónica mexicana en general que de la coyuntura específica del segundo imperio.

AUTORES

JORGE CASTAÑEDA ZAVALA

Licenciado y maestro en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco. Doctorando en Historia en El Colegio de México con la tesis “Relaciones económico-diplomáticas México-Estados Unidos, 1935-1946”. Correo electrónico: jzavala@estud.colmex.mx

ANA LIDIA GARCÍA PEÑA

Licenciada y maestra en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctoranda en Historia en El Colegio de México con la tesis “La secularización del conflicto familiar en la ciudad de México entre 1812 y 1932”. Ha publicado *Problemas metodológicos de la historia de las mujeres: la historiografía dedicada al siglo XIX mexicano* (México, UNAM-PUEG, 1994). Correo electrónico: algarcia@estud.colmex.mx

MÓNICA GÓMEZ

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Egresada del programa de Posgrado de Capacitación en Historia del Instituto Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Actualmente doctoranda en Historia en El Colegio de México con la tesis “Políticas bancarias y monetarias en un régimen de pluralidad de emisión: México, 1880-1910”. Ha escrito el artículo “Individual bank behavior models in the money creation process: Banco Nacional de México and Banco de Londres y México, 1884-1910”, a publicarse en *Revue d'Historie Economique Quantitative*. Correo electrónico: rfarinas@campus.ccm.itsm.mx

CARLOS MARICHAL

Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México desde 1989. Doctor en Historia por la Universidad de Harvard. Entre sus publicaciones más importantes se encuentran: *Historia de la deuda externa de América Latina* (Madrid, Alianza, 1988), y *La bancarrota del virreinato: la Nueva España y las finanzas del imperio*

español, 1780-1810 (México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999). Actualmente es presidente de la Asociación Mexicana de Historia Económica. Correo electrónico: cmari.colmex.mx

DANIELA MARINO

Investigadora del Instituto de Estudios Histórico-Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil, Argentina). Licenciada en Historia en dicha universidad con la tesis "La población indígena del distrito de Sikasika, Alto Perú, 1780-1810". Ha publicado el artículo "Consideraciones sobre la utilización de fuentes fiscales coloniales para un estudio sociodemográfico. Alto Perú, 1750-1810", en *Papeles de Población* (CIEAP-UAEM, Toluca), núm. 18. Actualmente realiza su tesis de doctorado en Historia en El Colegio de México. Correo electrónico: cmarino@estud.colmex.mx

SERGIO MIRANDA PACHECO

Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México, ha realizado estudios de maestría en Historia en la misma universidad. Actualmente realiza su tesis de doctorado en Historia en El Colegio de México, con el título "Tacubaya: de suburbio a ciudad. Proceso urbano de una municipalidad del Distrito Federal, 1850-1930". Es autor de *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal* (México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 1998). Correo electrónico: smiranda@estud.colmex.mx

MARÍA JOSÉ RHI SAUSI GARAVITO

Licenciada en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio Francisco Javier Clavijero del Instituto Nacional de Antropología e Historia a la mejor tesis de licenciatura de 1996: "Respuesta social a la obligación tributaria en la ciudad de México, 1857-1867", que está por ser publicado por el INAH y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Maestra en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora con la tesis "Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896". Actualmente cursa el doctorado en Historia en El Colegio de México. Correo electrónico: rhisadi@data.net.mx

MARTÍN SÁNCHEZ RODRÍGUEZ

Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de Michoacán. Licenciado en Historia en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y maestro en Historia por El Colegio de Michoacán. Realiza el doctorado en Historia en El Colegio de México con la tesis “El agua de la discordia: respuesta social al control y administración de los recursos hidráulicos en la cuenca del Lerma”. Ha publicado *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán, 1920-24* (México, Secretaría de Gobernación-INEHRM, 1995). Correo electrónico: mlobo@colmich.edu.mx



De colonia a nación: impuestos y política en México, 1750-1860
se terminó de imprimir en marzo de 2001
en los talleres de Editorial Progreso, S.A. de C.V.,
Naranjo 248, col. Santa María la Ribera, 06400 México, D.F.
Tipográfica y formación: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección
de Publicaciones de El Colegio de México.

En México el tránsito del antiguo régimen colonial a la sociedad postindependiente estuvo marcado por fuertes rupturas pero también por importantes continuidades. Especialmente compleja fue la transformación de las estructuras fiscales y de los numerosos impuestos que habían sido el sostén financiero del gobierno virreinal de la Nueva España durante tres siglos. Las reformas introducidas con la independencia mexicana modificaron de manera fundamental a la vieja maquinaria y normativa fiscal, pero también retuvieron algunas contribuciones ya seculares.

Los textos aquí reunidos se articulan en torno a una misma problemática: la transición del sistema fiscal colonial impuesto desde la metrópoli a la redefinición y recreación de uno propio, en constante negociación junto a los proyectos en pugna por construir una nación independiente. Aquí se reúnen trabajos que revisan las grandes tendencias en la recaudación impositiva, el destino del tributo indígena, la sociología fiscal del antiguo régimen, la importancia para la temprana república de las contribuciones estatales conocidos como los contingentes, las contribuciones directas durante el régimen centralista y, finalmente, la fiscalidad en la ciudad de México desde la invasión norteamericana en 1847 hasta la intervención francesa durante el imperio de Maximiliano.

Ilustración de portada: Beneficios del peaje, de C. Escalante

