

Sistemas fiscales y poder político en Iberoamérica (siglo xix). Análisis comparado de Argentina, Colombia, Chile, México y España¹⁷⁴

Pedro Pérez Herrero
Universidad de Alcalá
pedro.perezherrero@uah.es

Claudia Elina Herrera
Instituto Superior de Estudios Sociales
(Universidad Nacional de Tucumán-CONICET)
claudia.elina@yahoo.es

Resumen

Esta ponencia reflexiona sobre los motivos que impidieron profundizar las reformas fiscales en Argentina, Colombia, Chile, México y España durante la primera mitad del siglo XIX. Se analizan las ideas centrales que los ministros de hacienda presentaron para su discusión en los Parlamentos. No se realiza un estudio de la evolución de las cuentas nacionales, sino que se explica qué variables influyeron en cada caso y período en el diseño de los presupuestos de ingreso y gasto. Todo ello, permite vislumbrar qué concepciones del Estado se mantuvieron en los Congresos de los países analizados. Se ha vinculado un enfoque de sociología política con otro de historia económica.

Palabras clave

Reformas fiscales, Argentina, Colombia, Chile, México, España, primera mitad del siglo XIX, cuentas nacionales, liberalismo, pensamiento económico, mundo atlántico.

Abstract

This paper reflects on the reasons that prevented further tax reforms in Argentina, Colombia, Chile, Mexico and Spain during the first half of the nineteenth century. The central ideas that finance ministers presented for discussion in Parliament are analyzed. A study of the evolution of the national accounts is made, but explained what variables influenced each case and period design budgets of income and expenditure. All this provides a glimpse what conceptions of the state remained in the Congresses of the countries analyzed. Approach has been linked with other political sociology of economic history.

Key words

Tax reforms, Argentina, Colombia, Chile, Mexico, Spain first half of the nineteenth century, national accounts, Liberalism, economy thought, Atlantic world.

¹⁷⁴ Este ensayo forma parte del proyecto de investigación “El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada” (Ministerio Ciencia e Innovación, España, Ref. HAR2010-1863). Por falta de espacio se ha reducido al máximo el aparato erudito (referencias bibliográficas, biografías de los Secretarios-Ministros de Hacienda). Esta investigación está en proceso de elaboración, por lo que ahora se presentan sólo algunos adelantos interpretativos tentativos para ser discutidos en este Congreso.

INTRODUCCIÓN

Al día de la fecha conocemos con bastante detalle cómo se fue conformando la arquitectura fiscal de los Estados que nacieron en el mundo atlántico entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. El análisis de los textos constitucionales de Estados Unidos, España, Portugal, Italia, Francia y de las repúblicas latinoamericanas durante el período 1787-1839 muestra que en todos los casos se partió de principios teórico-políticos bastante semejantes para organizar las Haciendas (Pérez Herrero, 2010; Herrera, 2013). Las investigaciones de los últimos años han puesto de relieve que en América Latina durante el siglo XIX los impuestos indirectos, y en especial los que gravaban el comercio exterior, continuaron representando el grueso de los ingresos estatales (Jáuregui, 2006; Ozslak, 1997). Paralelamente, se ha podido constatar que esta tendencia resultó más intensa en aquellos países cuya densidad de población indígena era menor (Argentina, Chile, Colombia, Venezuela) en comparación con las regiones donde las comunidades étnicas conservaron una densidad demográfica elevada (Bolivia, Centroamérica, México y Perú), en los que los tributos, si bien con otras denominaciones, siguieron representando una parte fundamental de las rentas del Estado (Pérez Herrero, 2010; Artola, 2005; Bordo, 2001; Klein, 1998; Marichal, 2001; Serrano Ortega, 2007; Marichal, 2003; Carmagnani, 1994).

A su vez, se ha podido comprobar, --tras analizar el pensamiento económico de algunas figuras como la de Manuel Ancízar (Nueva Granada, 1850), Juan Bautista Alberdi (Argentina, 1853) y Diego José Benavente (Chile, 1824)-- que a comienzos del siglo XIX algunos de los responsables políticos latinoamericanos conocían bien las tesis liberales atlánticas que señalaban cuáles debían ser los pilares fiscales para la creación de un Estado moderno fuerte (Pérez Herrero, 2012).

Partiendo de estos precedentes, en esta ponencia se plantea la necesidad de investigar: a) ¿Qué motivos impidieron profundizar las reformas fiscales pertinentes para subsanar las deficiencias en la estructura interna y la organización administrativa de las Haciendas públicas?; b) ¿Cómo se debatió en los Parlamentos las transformaciones del sistema tributario? Además, se pretende examinar sobre qué sectores recayó la presión fiscal en ambos estados.

No se ha pretendido emprender un estudio exclusivo de la evolución de las cuentas nacionales, sino explicar el comportamiento de los diversos grupos sociales y políticos y entender qué variables influyeron más en cada caso y período en el diseño de los presupuestos de ingreso y gasto. Ello permitirá vislumbrar qué concepciones del Estado se mantuvieron en los Congresos de los países analizados. Se trata, por tanto, de vincular un enfoque de sociología política con otro de historia económica.

El análisis de los informes de Hacienda y los debates que se generaron en las cámaras legislativas permite comprobar no sólo la evolución de las cuentas nacionales, sino además comprender la dinámica histórica de las distintas visiones sobre el interés público y, por tanto, sobre la idea del Estado que cada grupo manifestó en cada época (Beltrán, 1977; Edmond-Grangé, 1963 ; Ardant, 1971). Al mismo tiempo, el estudio de estos materiales ayuda a entender qué idea de Estado se tenía, cómo se pretendía materializar en la práctica, en qué medida ayudaron las ideologías a diseñar el comportamiento del Estado y cómo influyeron en el desenlace de las discusiones las necesidades coyunturales concretas del país y el contexto internacional.

Los estudios comparados ofrecen ventajas al subrayar las diferencias entre los comportamientos generales y las especificidades regionales. En este ensayo se han seleccionado los casos de, Argentina, Colombia, Chile, España y México por distintos motivos. Todos habían formado parte de la Monarquía imperial hasta 1808, pero cada uno demuestra especificidades apreciables. Nos propusimos ver sus diferencias y similitudes. Las arquitecturas de la Haciendas Públicas de los Estados liberales del área atlántica durante el siglo XIX heredaron algunas dinámicas de Antiguo Régimen a la vez que incorporaron los principios liberales, generando rupturas y continuidades. Hay que señalar que la teoría económica del liberalismo se debió aplicar en condiciones restrictivas impuestas en situaciones de guerra y revolución en un contexto complicado como fue el generado tras la ruptura de la Monarquía imperial (Herrera (en prensa); Pérez Herrero, 2012).

ARGENTINA

En Argentina los debates parlamentarios, en torno a las finanzas públicas y la construcción del sistema fiscal giraron -en forma excluyente- alrededor de las aduanas que representaban el 90 % de los ingresos fiscales. Esto permaneció inalterable durante toda la segunda mitad del siglo XIX hasta la crisis de 1890. Los debates y las modificaciones de las leyes fiscales tuvieron como eje central a los derechos de importación y de exportación. ¿Qué convenía más al fisco: gravar la importación y disminuir los derechos de exportación, o a la inversa? Esa cuestión de la ciencia económica enfrentó en el parlamento los intereses de Buenos Aires y de las provincias; a las posturas de productores contra consumidores; a librecambistas y proteccionistas. Las decisiones tomadas estuvieron condicionadas, unas veces por factores coyunturales, como la guerra del Paraguay, y otras regidas por doctrinas económicas o por el sistema financiero de Estados Unidos, modélico para las élites políticas e intelectuales argentinas. ¿Cuáles fueron las transformaciones en materia impositiva de la Constitución de 1853 y las sucesivas reformas de 1861 y 1866 y sobre qué sectores recayó la presión fiscal? ¿Los Ministros de Hacienda conocían la teoría liberal en materia fiscal para crear las bases de un Estado fuerte? ¿Los representantes del poder

legislativo apoyaron las reformas propuestas por los ministros de Hacienda? ¿Qué argumentos se manejaron para impedirlo?

En el siglo XIX las guerras de la Independencia fueron seguidas por las guerras civiles a consecuencia de los irreconciliables intereses económicos: el Interior proteccionista y Buenos Aires librecambista. Pronto las facciones sintetizaron sus ideales de Estado según las concepciones federal o centralista. A partir de 1820 las provincias se separaron y asumieron su soberanía delegando en Buenos Aires sólo la representación exterior. Estas dictaron sus propias constituciones; eligieron sus autoridades y asumieron la potestad fiscal. Hasta 1862 no existió un sistema tributario centralizado en Argentina, por el contrario, cada provincia organizaba sus fuentes de ingresos y administraba el gasto público provincial (Herrera, 2011; Herrera, 2010).

Con la caída de Rosas (1852) se inició el camino hacia la organización nacional bajo los criterios políticos y económicos de Alberdi, vertidos en la Constitución (1853). El artículo 4º delimitó las responsabilidades fiscales de la Nación y de las provincias, asignando los ingresos aduaneros y las contribuciones indirectas a la primera y las directas a las segundas. La resistencia de los sectores porteños a compartir la aduana del puerto de Buenos Aires con las demás provincias -sumado a otros factores- condujo a la secesión del estado porteño durante 10 años (1852-1862). Sin la aduana de Buenos Aires era prácticamente impensable la organización y unificación del territorio nacional. La existencia del gobierno nacional era muy precaria y la endeble situación financiera esterilizó todo esfuerzo organizativo. En 1859 en medio de la crisis financiera que ahogaba a la Confederación comenzaron las negociaciones (con el Pacto de San José de Flores) para que Buenos Aires se incorporara a la misma. Sin embargo, las posturas irreductibles de los separatistas porteños hicieron el camino muy escabroso. Esa lucha de intereses económicos entre las élites del interior y de Buenos Aires es precisamente el objetivo de análisis de este trabajo, a través de los extensos debates del Congreso Nacional y las Convenciones Constituyentes en torno a las aduanas y las finanzas públicas.¹⁷⁵

Los debates

En 1860 se reunió la Convención de Buenos Aires para reformar la Constitución. La Comisión examinadora de la misma estaba integrada por Mitre, Vélez Sarsfield,

¹⁷⁵ Las fuentes seleccionadas son: la Convención de Santa Fé (1852), el Congreso General Constituyente (1852-54), la Convención de Buenos Aires (1860-62) y la Convención Nacional para la reforma de la Constitución (1865-66). Todas compiladas en *Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898* por Emilio Ravignani. Instituto de Investigaciones Históricas. UBA. 1937-1939 (en adelante ACA).

Sarmiento, Mármol y Cruz Obligado. Su informe era contundente acerca de que algunas disposiciones desacertadas de la Constitución habían originado las guerras de los últimos 50 años y como consecuencia, la reforma se volvía imprescindible. El informe subrayaba que en la república Argentina no hubo un sistema regular o irregular de rentas o impuestos, ni crédito exterior ni interior y sólo existió una teoría de contribuciones en la provincia de Buenos Aires, cuyo tesoro sufragó los gastos nacionales. El único precedente en materia de organización económica nacional fue la constitución unitaria de 1826 que estableció que los derechos de importación correspondían al tesoro nacional y los de exportación, a las rentas provinciales. Esto reproducía lo que sobre el particular establecía la Constitución de EEUU,¹⁷⁶ *pero los constituyentes del 53 se habían separado de dicho modelo por error o intencionalmente* (ACA p.783) en estos puntos: en los artículos 9 y 64 se omitió expresamente la cláusula de que los derechos de aduana sean uniformes en toda la nación y en el artículo 12 hizo lo propio con respecto a conceder preferencias a puerto respecto de otro. Estas omisiones, han dado lugar a una política económica atrasada y ruinosa en completa disconformidad con la alta y liberal política comercial adoptada por Buenos Aires. Aquella omisión viola el derecho público federal, considerando la aduana como fuente de renta y no como instrumento de protección (ACA p.784). Para revertir la situación, la Comisión propuso quitar al Congreso la facultad para suprimir las aduanas exteriores; uniformar los derechos de exportación en toda la Confederación y establecer la igualdad entre los puertos. ¿Los convencionales apoyaron las reformas propuestas por la Comisión examinadora de la Constitución? ¿Sobre la base de qué argumentos empujaron o frenaron las reformas?

La gran disyuntiva: ¿Derechos de exportación para la Nación o para Buenos Aires?

Una vez que Buenos Aires aceptó la nacionalización de la aduana, la mayor dificultad era determinar si los derechos de exportación debían ser un recurso del Estado nacional o de Buenos Aires. Esta fue la condición *sine quanon* para la reincorporación de la provincia a la Confederación.

Los intereses porteñistas estaban defendidos por Elizalde y De la Riestra y la postura nacionalista, por Mitre, Vélez Sarsfield y Sarmiento. Es importante destacar que todos estos convencionales tenían conocimientos y experiencia en materia de economía y de hacienda pública. En estos años que analizamos los debates, Elizalde se desempeñaba como Ministro de Hacienda de Mitre, en la Gobernación de Buenos

¹⁷⁶ Constitución 1826: 1° *igualdad de todos los estados ante la ley del impuesto*; 2° *los derechos de aduanas son uniformes en todos los estados, no existen tarifas protectoras de una localidad respecto a la otra*; 3° *los reglamentos de puertos son uniformes para todos los puertos, leyes especiales no pueden proteger a unos en perjuicio de otros*; 4° *el poder nacional no puede gravar la producción de los estados por medio de derechos de exportación*

Aires, mientras De la Riestra ocupaba el mismo cargo durante la Presidencia de Derqui. Por su parte, Vélez Sarsfield fue el primer Ministro de hacienda durante la Presidencia de Mitre. Analizar estos debates nos permitirá indagar sobre estas cuestiones ¿Cómo se debatió en el Congreso la contribución directa e indirecta? ¿Por qué una quedaba bajo jurisdicción provincial y la otra nacional? Los Ministros y los representantes del poder legislativo ¿conocían las teorías liberales sobre hacienda pública?

La cuestión de los gravámenes a la exportación trasladó la discusión a las ventajas y desventajas de las contribuciones directas o indirectas. Elizalde analizaba el punto acerca de qué debía gravar la contribución directa. Sostenía que *la exportación era una contribución directa, ya que al ser impuestos indirectos que se gravaban sobre el valor de las mercancías y como tal, le pertenecía a las provincias*. En un principio gravaba bienes muebles e inmuebles pero las dificultades económicas promovieron que se impusieran también sobre la producción (ACA p.819) *Los estados concurren a los gastos de la nación por igualdad por medio de los impuestos de aduana y sería muy injusto que un estado por ser rico tuviese que pagar muchas más contribuciones directas que los otros. Además, las contribuciones directas se pagan en proporción a la población y las indirectas, a la riqueza*. Señalaba que si adoptaban sólo las indirectas, los estados más ricos aportarían más a los gastos nacionales. En caso contrario, sólo con las directas, se sacrificaría a los estados pobres (ACA p.893) *Buenos Aires exporta cuatro veces más productos que el resto de las provincias si se establece la igualdad de derechos de exportación, entonces esta provincia contribuiría cuatro veces más y no sería justo*. (ACA p.896)

Los convencionales bonaerenses buscaban la manera de justificar que los estados debían ser desiguales ante el impuesto, alejándose del modelo de EE.UU., a fin de que Buenos Aires por ser la más rica, no pagara más que el resto y, de ese modo, la élite agroexportadora quedara exenta del gravamen. Para ello, Elizalde basó sus argumentaciones refiriéndose al modelo norteamericano, donde se suprimieron los derechos de exportación y se combinaron las contribuciones directas sobre las personas y las indirectas sobre la propiedad (ACA p.896). En el caso argentino, si las rentas no alcanzaban para cubrir los gastos de la Nación, Elizalde pretendía que el Congreso gravase las contribuciones directas sobre la población, pero no sobre la riqueza, como opinaba Vélez Sarsfield sobre los cueros y el ganado, en una clara apuesta por una fiscalidad progresista, en la cual el que más tiene, más paga. Asimismo, consideró que dado el *sistema federal de gobierno, la Nación tiene el deber de proveer a los gastos comunes y si sólo se imponen contribuciones indirectas, se falsea el sistema federal*. Subrayó que en la Constitución argentina *se han deslindado los dos sistemas de impuestos: el indirecto que afecta a la riqueza y el directo a la población, de manera que todos los estados contribuyen* (ACA p.894). *La constitución*

de los Estados Unidos no establece los derechos de exportación porque eso sería la negación del principio federal (ACA p.894).

Sarmiento bregaba porque los ingresos de las exportaciones fueran recaudados por la nación y no por Buenos Aires y señalaba que no todo lo que estaba en la Constitución de los Estados Unidos era federal, por ejemplo la esclavitud. Si el país del Norte renunció al derecho de exportación no fue por principio, sino por conveniencia y como contrapartida se impuso contribución directa para casi todo, por ejemplo, a las tierras públicas. *Caso contrario a Buenos Aires que no contribuye con ellas al Tesoro Nacional.* (ACA p.891)

En la misma línea de ideas de “civilización y barbarie”, Sarmiento expuso que las provincias del interior, inferiores a Buenos Aires respecto al grado de civilización debían pagar menos renta, ya que el consumo estaba en estrecha relación con este. *Por ejemplo, Buenos Aires con 300.000 habitantes consume más que México que tiene 7 millones de habitantes. Si Buenos Aires, que posee el puerto más rico de América del Sud y la población más consumidora (porque la mitad son extranjeros), no le bastan todas sus rentas, menos le bastan al gobierno nacional las rentas de pueblos pobres, las provincias del interior, que como están lejos de la costa son poco consumidoras.*¹⁷⁷

Por su parte, Vélez Sarsfield expuso otra versión de la cuestión en Estados Unidos, donde el Congreso no pudo imponer el derecho de exportación debido a la tenaz oposición de cinco estados que consiguieron la aplicación de la desigualdad del gravamen entre los diversos estados. De modo que sólo pagarían impuestos los estados que producían para el mercado extranjero -el tabaco de Virginia, el arroz de Carolina y la harina de varios- y los otros quedarían exentos. (ACA p.883). Por el contrario, en el caso argentino, las producciones eran similares en todas las provincias (ganado de toda clase, crin, lana, etc.), y además, las consideraciones que se exponían para suprimir el derecho de exportación sólo giraban en torno del ganado y la aduana de Buenos Aires. Vélez Sarsfield argumentaba que la ventaja de este impuesto era gravar al extranjero y no al país; *caso contrario, hay una concurrencia en el mercado extranjero de los mismos productos y entonces el consumidor de nuestro producto paga todo el impuesto porque va comprendido en los costos de producción.* (ACA p.882)

Por el contrario, Elizalde en defensa del sector agroexportador señalaba que lo más conveniente era gravar la importación, ya que *imponer contribuciones a la*

¹⁷⁷ *“Paraguay y Mendoza tienen la misma cantidad de ingresos (un millón de pesos), pero la última con muchísima menos población; San Juan con la riqueza de Buenos Aires no gasta en proporción de esta última porque la inteligencia de aquel pueblo no está desenvuelta al grado de Buenos Aires, y esta gasta menos en proporción que New York relativamente a su población y al grado de la civilización que la sociedad norteamericana”* (ACA p.889-891)

producción natural de un país es atacarla por su base. Se afirmaba en el caso de Paraguay que produce yerba y todos los derechos de importación los paga el pueblo de Buenos Aires, porque es casi el único consumidor de este producto. No sucede lo mismo cuando esta provincia manda sus cueros a Londres no fija precio porque tiene que competir con iguales productos de otras naciones. Muchos países dan protección y primas y esto no conviene según la experiencia, los productos que no pueden defenderse asimismo deben abandonarse. Así que no admito el principio de la igualdad del impuesto. No habiendo verdad evidente sobre la conveniencia económica de reemplazar los derechos de importación por los de exportación debemos atenernos a lo primero, es decir que sólo las contribuciones caerán sobre los consumos, de ningún modo sobre la producción del país (ACA p.897) De este modo, renegaba del proteccionismo y se adscribía al liberalismo económico, que convenía a los intereses agroexportadores del puerto de Buenos Aires.

Finalmente, la Convención sancionó la ley por la cual los derechos de exportación se transferían a la Nación -con un límite temporal y como solución transaccional- hasta 1866 cuando se devolverían a la provincia de Buenos Aires. Es decir, se reconocía que le correspondían por derecho constitucional pero la urgente necesidad de recursos obligaba a adaptar la teoría a las prácticas fiscales. Esto hizo posible que la provincia se incorporara a la Nación en 1862, luego de 10 años de secesión.

¿Sobre qué sectores recae el impuesto?: Productor o consumidor

Llegado el momento (1866) que fijaba la cláusula en la Constitución para la reforma, se reunió un nuevo Congreso Constituyente. Sin embargo, la guerra del Paraguay había trastocado gravemente la situación financiera del estado nacional. Esta vez, la defensa de los ingresos de exportación como impuesto nacional estaba sostenida por Frías, Zuviría y Vélez Sarsfield, mientras que Alsina y Ugarte defendían los intereses de las élites de Buenos Aires.

La cuestión sobre si se debía aumentar los derechos de exportación o importación fue el eje central de la controversia. Si se gravan los primeros el impuesto recae sobre el productor y si se aumentan los segundos, se perjudica la economía del consumidor. Alsina negaba el efecto negativo sobre el consumidor, manifestando que *si se aumentan los impuestos a la importación, disminuye la venta y la ganancia del productor, entonces para que este pueda continuar con su negocio debe vender a un precio inferior y por esto el impuesto viene a recaer sobre él y no sobre el consumidor, que ha disminuido la cantidad de lo que antes compraba (ACA p.564)* Por ello, proponía que el gobierno debía crear cualquier contribución, distinta a lo derechos de importación, para reemplazar los derechos de exportación. (ACA p.565)

Por el contrario, Zuviría señalaba que era *un axioma económico que el producto de los derechos de importación disminuyese a medida que aumentaba el impuesto y sería muy imprudente aumentarlos ahora que necesitamos más rentas*. Asimismo, sacó a la luz un gran obstáculo del sistema fiscal como era la carencia de datos estadísticos, que permitieran al estado nacional crear otros gravámenes con equidad y justicia, en caso de abolir los ingresos por exportación (ACA p.565). De modo que, *el Ejecutivo proyecta aumentar en un 22 % los artículos de importación que pagaban 18 % y gravar con el 20 % los que no pagaban nada. Esto traería gravísimas consecuencias a las clases más menesterosas y las alejaría de ciertos consumos*. Además, daba muestra de sus conocimientos de sobre fiscalidad universal y progresiva –como los anteriores convencionalistas reformistas- al afirmar que *la contribución directa es la más justa porque grava los capitales y sus productos, pero como es muy difícil imponerla, debemos valernos de la exportación que grava la riqueza en una proporción aproximada*. (ACA p.567)

De las posturas analizadas se desprende que en realidad lo que se discutía en los debates era ¿sobre qué sector social recaía el peso de los impuestos aduaneros? Con el propósito de demostrar que la élite argentina sería la gran beneficiada con la disminución de los derechos a las exportaciones, Zuviría recurrió a las teorías del economista Bastiat. Este en su artículo *Curioso fenómeno económico* explicaba que en Inglaterra durante la crisis de 1837-40 se elevaron los impuestos a la importación (también los territoriales, aduana y sisa) y como resultado *el comercio, la industria, el trabajo, las clases medias y pobres soportaron las 5/6 partes de las cargas públicas*. Al respecto Cobden dijo: *si nuestro código financiero llegase a la luna, sus habitantes deducirían que Inglaterra está gobernada por una aristocracia dueña del suelo y de la legislación*. Zuviría hizo suya la reflexión de Cobden para acusar de forma directa, los verdaderos intereses de clase que se escondían detrás de los derechos de exportación. En defensa de los sectores populares acusaba a la élite agroexportadora: *que no se diga que como Inglaterra, Argentina está gobernada por una aristocracia de patricios opulentos y sin corazón, que suprime los impuestos que paga la clase rica como son los de exportación, para echar todo el peso de la cruz sobre los enflaquecidos hombres del pueblo pobre y desangrado en los campos de batalla para salvar el honor de millones de esa clase afortunada. Y esto haríamos si se suprimen derechos de exportación para reemplazarlos con los de importación sobre artículos de indispensable consumo de la gran parte menos dichosa de la sociedad*. (ACA p.567)

Asimismo propuso imitar la solución inglesa que progresivamente disminuyó los impuestos a la importación que *afectan a las clases menos acomodadas y así Inglaterra se salvó del abismo. Es indudable que los impuestos que el gobierno argentino quiere poner no salvará la crisis y no hará más que gravar a la clase consumidora, alejar a la inmigración encareciendo sus consumos y gravando sus*

artículos de importación, reducir el crédito, disminuir el bienestar general y retardar el progreso (ACA p.569)

¿Proteccionistas o librecambistas?

Los representantes bonaerenses desviaron la atención sobre la defensa de los intereses del consumidor hacia las ventajas del libre comercio en el mundo. Ugarte manifestó que *el sistema protector repele, con la imposición de altos derechos, la introducción en el mercado propio de los productos extranjeros. El sistema que tiende a alejar de los mercados extranjeros los productos propios, gravándolos con un impuesto a su salida, ¿qué otro nombre merece que el de sistema destructor de la industria nacional? Todo derecho de aduana obra como obstáculo artificialmente creado y embaraza el libre cambio de los productos. Nosotros por razones fiscales no podemos dejar de gravar la importación, estos derechos son un obstáculo, pero no nos contentamos con él, queremos gravar también la exportación, que hacen sufrir a los productos del país una depreciación muy superior al beneficio que recibe el fisco ¡Somos liberales, pero para crear obstáculos!* (ACA p.573)

Así como Zuviría se apoyó en Bastiat y Cobden, Ugarte hizo lo propio con Rivadavia. Afirmó que cuando este sufría los ataques de la oposición por sus reformas liberales, solía decir familiarmente a sus amigos: *“los pueblos son como los niños, lloran cuando los limpian”* y *los protectores de los derechos de exportación quieren como Rivadavia limpiar al pueblo a pesar de su llanto (...) limpiarlo del alimento, vestido, comodidad en el hogar, educación y provenir de la familia porque eso significa el dinero en manos de los contribuyentes.* (ACA p.574)

Los argumentos de Ugarte fueron rebatidos por Zuviría quien subrayó que los impuestos a la exportación *no gravaban extraordinariamente al pueblo, sino a la riqueza; no produce una privación de las cosas necesarias a la vida y además, permite el aumento rápido de la producción, es un impuesto bueno para el fisco y cómodo para el contribuyente.* Con gran claridad vuelve a acertar un golpe a la oposición: *si Buenos Aires paga más impuestos que ninguna, es claro porque es la más rica y a sus gastos han contribuido las provincias pobres, millones se gastan en defensa de las fronteras contra el indio para guardar sus campos.* (ACA p.584)

En la Convención Constituyente de 1865-1866 se reiteraron con más firmeza las alusiones al modelo norteamericano. El Ministro de Hacienda, Lucas González explica que si los derechos de exportación no estaban en la Constitución de los Estados Unidos no se debía a razones económicas, políticas, ni fiscales; más bien fue una de las tantas concesiones que se hacían a determinados intereses locales a cambio del supremo bien de la Unión. El estado de Carolina del Sud –que tenía invertidos millones en productos destinados a la exportación, mucho más que todos los estados juntos y

millones en esclavos- impuso dos condiciones para aceptar la Constitución. En primer lugar, la garantía de conservación de esclavos y en segundo, la exención perpetua de derechos de exportación para sus productos. *Si la Convención Constituyente hubiera podido prever las consecuencias de esta concesión, no lo hubiera hecho, pero aquella obra tan perfecta, tiene ese defecto.* (ACA p.589) Y así, *comenzó la vida constitucional de los Estados Unidos llevando en su seno el germen de una gran catástrofe porque había consagrado en su ley fundamental una gran injusticia.*

Finalmente, la reforma de la Convención suprimió del artículo 4° que indicaba la devolución los derechos de exportación a Buenos Aires en 1866 y restableció la facultad del Congreso de gravar los mismos sin ninguna restricción. La votación fue muy reñida, 22 votos a favor de la reforma y 19 en contra.¹⁷⁸ La victoria oficialista en el Congreso significaba el espaldarazo al Ministro de Hacienda y daba oxígeno a las finanzas públicas nacionales ahogadas por el conflicto bélico.

El diario La Nación reflejaba con beneplácito la decisión de la Convención: *Felicitemos al pueblo argentino por la reforma, la Convención ha salvado al país de un gran peligro, ha desaparecido la nube que oscurecía nuestro horizonte político y financiero, han desaparecido los temores sobre el crédito y la bancarrota. Pueden estar tranquilos los productores, el Congreso procurará moderar el impuesto a la exportación, en cuanto lo permitan las necesidades del país.* (ACA p.657) Algunos datos son elocuentes al respecto. Un año antes, la exportación pagaba el 10 % y a pesar de las exigencias de la guerra se redujo al 8 %. No obstante, el gobierno declaró que mientras durase la guerra del Paraguay el gravamen sería del 7 %, es decir, realizó una disminución del 1%.

ESPAÑA

Al período de guerras napoleónicas, en España y de guerras de independencia, en las Provincias Unidas del Río de la Plata le sucedieron las guerras civiles, que enfrentaron a los carlistas y los isabelinos (1833-1840) por un lado y los unitarios y federales, (1820-1852) por el otro. La organización de ambos sistemas fiscales tuvo que esperar hasta la relativa pacificación política de mediados del diecinueve, en 1840 con la derrota de los carlistas (en la primera guerra) y 1852 con la caída de Rosas.

Durante la primera mitad del siglo XIX hubo marchas y contramarchas entre las reformas liberales (1820-1823) y las restauraciones absolutistas (1814 y 1823) que volvían a introducir los antiguos impuestos tal como se encontraban antes de 1808. Como la recaudación de las antiguas rentas y tributos apenas aportaba ingresos, algunos ministros de Fernando VII quisieron racionalizar las rentas del Antiguo

¹⁷⁸ Los votos opositores provenían de la totalidad de los convencionales de Buenos Aires, tres de Córdoba, dos de Salta, dos de Entre Ríos y uno por Tucumán.

Régimen y lograron introducir algunos nuevos tributos. No obstante, sus planes de reforma chocaron con la oposición de los estamentos privilegiados que no querían perder sus exenciones fiscales (Comín, 1996).

Entre 1833 y 1840, la máxima preocupación de los gobiernos liberales fue financiar la guerra civil contra los carlistas. Para ello recurrieron a mecanismos más rápidos para la obtención de ingresos que los derivados de una reforma tributaria, como la desamortización de los bienes de la iglesia y los empréstitos. De este modo, la reforma fiscal quedó postergada por la urgencia de las circunstancias, al igual que se señalara para los países antes analizados. Con la derrota de los carlistas (1840) y la instauración del nuevo régimen político liberal se hicieron evidentes las falencias del sistema fiscal vigente. El plan para la reforma tributaria fue idea de Ramón de Santillán, pero el mérito de la reforma correspondió al Ministro de Hacienda Alejandro Mon que la defendió en las Cortes. De allí el nombre reforma de Mon-Santillán. ¿Cuáles fueron las principales transformaciones en materia impositiva de la reforma de 1845? ¿Qué sectores fueron los más afectados por la presión fiscal? ¿Sobre qué bases discursivas se debatió en las Cortes los gravámenes a los consumos y la contribución directa e indirecta? ¿Cuáles eran los objetivos que perseguía el Gobierno con la reforma y qué falencias se pretendían subsanar? ¿Con qué argumentos enfrentó al gobierno la oposición parlamentaria?¹⁷⁹.

Las falencias de la Hacienda pública y sus causas

El proyecto de reformas del gobierno pretendía acabar con los siguientes problemas: la falta de recursos, el recurrente déficit fiscal, los tributos incobrables, la superposición de impuestos, los vicios, privilegios y fraudes del sistema anterior, la desigualdad de las provincias frente a los impuestos y la exención impositiva de los sectores más ricos. Según las Cortes, ¿cuáles eran las causas que condujeron a la crisis de la hacienda pública? Y según el gobierno, ¿qué errores procuraba revertir la reforma tributaria?

Para Mendizábal, las miserias de la Hacienda Pública databan desde principios del siglo XIX, cuando *desapareció la riqueza del otro mundo, aquella opulencia, aquella riqueza, pasó dejándonos un legado de privilegios, de abusos y de vicios que no ha pasado y es necesaria mucha firmeza para extirparlos*. Asimismo, realizó un resumen de las deudas que pesaban sobre el Tesoro público: en 1828 se contrajo una deuda de 1400 millones y en 1836 se pidió un empréstito forzoso de 4% anual, además de decretar dos Contribuciones Extraordinarias de Guerra (de 600 millones y de 180) que se convirtieron en incobrables hasta ese momento (DSC p.2214).

¹⁷⁹ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes. (en adelante DSC)

A este cuadro de penuria financiera, el Ministro de Hacienda Mon, agregaba otros factores: los devastadores efectos de la abolición del diezmo y otras contribuciones eclesiásticas que antes proporcionaban grandes riquezas. (DSC p.1091) y la desamortización de la inmensa masa de la propiedad... *ahora debemos cargar con frailes y monjas que han quedado cesantes y con las inmensas clases pasivas por las vicisitudes que hemos vivido, además, de las contribuciones extraordinarias de guerra. El partido Moderado no tiene la culpa de todo eso, ni de los tributos que se imponen, estas son consecuencias de lo que se hizo antes. Nosotros queremos ser reparadores, no queremos continuar en ese sistema que conduce a la bancarrota.* (DSC p.2505)

Según Santillán, el autor de la reforma, los errores del sistema tributario no provenían ni del vacío dejado por las pérdidas en América, ni de la abolición del diezmo, tampoco de la desamortización. Señalaba dos vicios de la Hacienda pública – dando muestras de su conocimiento en materia de finanzas-. Por un lado, en 1817 *fue imposible hacer el repartimiento sobre la valuación de todas las clases de riqueza acumulada y se escaparon de la contribución muchas clases ricas o acomodadas que no debían quedar exentas de carga pública... en Castilla pagaba menos la gente pobre.* Por otro lado, remarcaba los errores de la contribución territorial derivados de establecer como base el producto las rentas provinciales para realizar el repartimiento, lo que suponía una riqueza variable. La mayor parte de los productos procedía del consumo y no de la riqueza fija de cada pueblo. En consecuencia, hubo pueblos que tenían escasa riqueza territorial e industrial pero pagaron mucho de consumos y de contingente y, además, les tocó un cupo exorbitante por la contribución general. *De ahí la multitud de reclamaciones justísimas quejándose los pueblos del repartimiento y es sabido que si se hacen con desigualdad son incobrables* (DSC p.2454)

Además, de las deficiencias de la Hacienda Pública, los Diputados señalaban -en forma reiterada al igual que el caso argentino- la necesidad de realizar el catastro para lograr un sistema fiscal proporcional y equitativo. *Establecer la contribución directa sin tener estadísticas es arruinar a los pueblos... basta sólo apartarse de la riqueza y lujo de la Capital y ver las pobres casas del labrador, para ver cuán gravosas son las cargas que sufre* (DSC p.2518 Peña y Aguayo). Para Morón, primero se debía establecer las contribuciones directas y estas serán las que den lugar a quejas y reclamaciones que permitan la formación de la estadística (DSC p.2470) Por su parte, Burriel explicaba que para reducir gastos se debía despedir personal y proponía que todos los empleados que han de quedar sin destino por efecto de la reforma se aplicasen a formar una estadística de la Nación. (DSC p.2141).

El debate de los principales ingresos

Consumos

El impuesto a los consumos era un impuesto indirecto, que gravaba la compra de ciertos productos (el trigo se gravó en 1876), es decir era un impuesto sobre “consumos específicos” y no un impuesto general sobre las ventas, como era la alcabala, impuesto al que sustituyó. Fue el más resistido por las trabas a la circulación del comercio y por ello fue abolido en los procesos revolucionarios de 1854 y 1868 para ser repuesto en cuanto estos finalizaron. Asimismo, fue el impuesto más debatido y el que generó mayor resistencia y quejas por parte de los contribuyentes.

¿Cuáles fueron las bases discursivas del gobierno para justificar el impuesto a los consumos? ¿Con qué argumentos la oposición condenaba los mismos?

El grupo de poder que apoyaba la postura oficial estaba encabezado por Santillán, Posada Herrera, Ponzoa, Mendizábal y Escudero. Los principales opositores fueron Peña y Aguayo, Roca de Togores, Orense y Bravo Murillo. El primero señalaba que ya –en su tiempo- el Marqués de la Ensenada reconocía los vicios y defectos de la contribución de consumo porque paralizan el tráfico interior y eran vejatorios para los contribuyentes. Por ello, abolió las rentas provinciales y creó una contribución directa (1749) (DSC p.2487). Renuente a perder privilegios, Peña y Aguayo criticaba la reforma tributaria porque las nuevas contribuciones afectaban a todas las clases: la directa, a los propietarios de inmuebles; la de subsidios a los que ejercen profesiones o industrias; la de inquilinatos a militares y empleados públicos; la de consumos a todos, especialmente a agricultores. *Todo ello iba a alterar la tranquilidad y el orden público y todos tienen un interés en que no se sepa la riqueza de cada uno. Además, la administración de consumos aumentará en 2 millones de reales los gastos públicos (...) cualquiera creería que al reemplazar 13 contribuciones por 5 se ahorra algo, pero no.* Es así que proponía continuar con las contribuciones antiguas, menos perjudiciales porque los pueblos están acostumbrados a ellas. (DSC p.2490)

Posada Herrera, se adhería a la reforma y desmentía los anteriores argumentos: *Peña es amigo del derecho de puertas, contribución más odiosa e insostenible para el país, y enemigo de los consumos. La contribución de consumos es la menos mala de todas, el pagar no es gustoso para nadie. Es mala cuando la acción fiscal para la percepción del impuesto es opresora, pero cuando se imponen sobre las especies de lujo y no sobre las de consumo ordinario y cuando se recaudan de manera no onerosa, son las más convenientes y las más recomendadas por los economistas.* La Comisión, por mayoría, había decidido que el impuesto debía pagarlo el comerciante -intermediario entre productor y consumidor- siguiendo la práctica de otros países. Pero Peña pretendía que se imponga de la manera más gravosa, al pan y al vino que son de primera necesidad (DSC p.2499)

Asimismo, Posada Herrera actuaba como vocero oficial y definía cuáles eran los objetivos que el gobierno perseguía, a través del proyecto: *que todos los españoles contribuyan proporcionalmente al sostén de las cargas públicas e igualar a todas las provincias respecto a las imposiciones sobre industria, comercio y agricultura*. También, subrayaba que la reforma era un intento por terminar con los abusos en las cobranzas que tanto daño habían causado. (DSC p.2496)

La propuesta de Peña apuntaba a dejar intactas la contribución de consumo, las rentas provinciales y el Equivalente de Aragón; rechazar el Inquilinato; establecer derechos sobre el aguardiente y aumentar los derechos de puerta. Sin embargo, advertía Santillán, con esa reforma no se beneficiarían en absoluto los pueblos y continuarían las quejas en toda España contra las trabas de la circulación, principal ataque a las rentas provinciales. Por el contrario, el autor de la reforma proponía la contribución de consumo, para suprimir las alcabalas y liberar la circulación. *Esta imposición va a disgustar pero ¿qué contribución no causa resentimiento? Será gravosa para los labradores que antes defraudaban el diezmo, pero pagarán los que no lo hacían*. De este modo, Santillán coincidía con Zuviría, el convencional argentino en denunciar como gran falencia del sistema fiscal que las reformas debían rectificar. Recalcaba que *siempre se había gravado más a las clases pobres que a las ricas, ahora las ricas serán las que más se resientan* (DSC p.2457)

No obstante, como principal detractor de la reforma, Orense cuestionaba: *¿España ha hecho una revolución para pagar lo mismo que antes? ¿Ha quitado el diezmo para pagar la misma cantidad en dinero? ¿Qué beneficios ha producido al pueblo español si lo que antes pagaba en trigo ahora lo paga en dinero? Todos los días estamos oyendo el clamoreo continuo del pueblo contra las contribuciones*. Consideraba que el impuesto a los consumos *echaba por tierra el beneficio que consiguió el pueblo y el único bien del sistema liberal: la abolición del diezmo y en consecuencia, la revolución sólo sería una especie de juego para que suban unos y bajen otros y el país quede igual* (DSC p.2521). Al mismo tiempo, revelaba otro defecto de este impuesto, la superposición con los tributos a la propiedad inmueble que sería gravada tres veces, ya que se mantenían los derechos de puerta, la contribución directa (catastro, equivalente y talla) y los consumos. *En el Congreso de Valencia hay grandes reclamaciones sobre consumos (...) continuos vejámenes van a sufrir los cosecheros porque la contribución de consumos es igual a establecer una aduana en cada pueblo* (DSC p.2524)

Por el contrario, Ponzoa que apoyaba la reforma destacaba un claro beneficio para el pueblo, en tanto que el diezmo se cobraba sobre el producto agrícola en bruto y la contribución territorial sobre el producto líquido. Respecto a las quejas y reclamaciones, afirmaba que se debían a la desigualdad de repartimiento y a la mala administración, ya que en algunos pueblos la propiedad territorial estaba gravada

exorbitantemente –entre el 70 y 100 %-, mientras otros pueblos ricos sólo pagan entre 4 y 10 %, injusticia que sería rectificada por la reforma. (DSC p.2526)

Del mismo modo, Escudero aclaraba que la supresión del diezmo no fue *una cuestión del partido Progresista o Moderado, no fue Mendizábal ni las Cortes, sino el tiempo. Aquellos no hicieron más que darle sepultura porque el diezmo era un anacronismo en el siglo XIX*. Asimismo, advirtió que el proyecto adolecía de un vicio capital: *no se contribuye en proporción a las fortunas, ya que una parte importante de la riqueza de España es –indudablemente- la pecuaria y por una anomalía inconcebible queda enteramente exenta de contribución* (DSC p.2529)

En síntesis, los enemigos de la reforma, plantearon como una falsa disyuntiva, *viejo diezmo o nuevo consumo*. Bravo Murillo expresaba que *se ha hecho creer a los pueblos que se les hacía un regalo con la supresión del diezmo pero ahora lo vuelven a pagar en contribución*. Su negativa apuntaba a que *el diezmo era contribución de conciencia, se pagaba en especie, en la época oportuna para el productor y generalmente no se pagaba. En cambio, la nueva contribución se cobra en dinero, no en especie y en la época más perjudicial para los labradores*. (DSC p.2535)

Contribución directa ¿sobre qué sector socio-económico recaía?

¿Con qué argumentos gobierno y oposición discutieron sus posturas frente a la contribución directa? El debate giró en torno a dos asuntos primordiales: el importe que se debía recaudar y la manera más idónea para hacer el repartimiento. Santillán conocía que no sería fácil el consenso en estos puntos: *este proyecto es un verdadero voto de confianza al gobierno*. El gobierno solicitaba la aprobación de 350 millones de contribución directa, pero las Cortes autorizaron 300 millones. Además, el proyecto establecía hacer el repartimiento con los criterios seguidos para la Contribución extraordinaria de guerra de 1838, pero tampoco el gobierno pudo imponer su voluntad. DSC (p.2548). Cuestiones como estas hacen pensar que el poder real y el poder político no siempre coincidían.

Al igual que en los debates parlamentarios en Argentina, las Cortes españolas también discutieron sobre qué sector socio-económico recaía la contribución directa. Ante todo, era primordial definir qué se entendía por *producto líquido de inmueble* ya que como definía el Diputado Moyano, si se desconocía *la teoría de la renta de la tierra era imposible sancionar con justicia la contribución directa y en vez de pagarla el propietario la pagaría el consumidor o el colono*. Indicaba que en cualquier industria lo que queda fuera de los gastos de producción era producto neto, pero en la agricultura había cinco bases y la elección de una u otra definía quién debía pagar. Estas eran: 1. Extensión del terreno 2. Utilidad del capital destinado a la agricultura 3. Producto neto de la agricultura 4. Producción total 5. Renta de la tierra. El Diputado se decantaba por

la última pues así la pagaban los propietarios ricos de los mejores terrenos. Por el contrario, si el producto líquido era el producto neto (3), *se gravaban los terrenos de tercera lo que elevaba el precio del grano que pagaba el consumidor y, en última instancia, se gravaba el pan*. En definitiva, Moyano preguntaba exhortaba a que la Comisión respondiese si el producto líquido recaía sobre los colonos y propietarios o sólo sobre estos (DSC p.2554-57)

En este sentido, cabe destacar la postura del Diputado Fernández Negrete ya que pertenecía al sector de labradores y propietarios. Se pronunciaba en contra de Sayro, quien afirmaba que la renta líquida era la que percibía el propietario por el capital invertido en tierras. Fernández Negrete apelaba a los diputados propietarios para que el gravamen se impusiera tanto para *el dueño de la tierra* como para *el que la trabajaba*. Además, expresaba su apoyo al gobierno manifestando que *era tan grande el beneficio para los pueblos con la supresión del diezmo que -y hablo por mí- con lo que pagaba antes de diezmo cada año, pago ahora tres años de contribución. Esta explicación es franca y leal en tanto que soy propietario y por cada mil que vote aquí me corresponderán 20 reales más*. (DSC p.2558) Esta voz disonante contradice una tradición historiográfica, ya que un diputado contribuyente pide que se grave su propia riqueza.

La discusión quedó zanjada con una modificación acordada por la Comisión que definía al producto líquido como la utilidad que procede de la combinación de tres elementos: el dueño de la tierra, el cultivador y el ganadero. Por tanto, el impuesto recaería sobre bienes inmuebles, cultivo y ganadería, la que antes quedaba exenta. El artículo se aprobó por 88 contra 27 votos. (DSC p.2572)

No obstante, las Cortes debían resolver una segunda cuestión relacionada con la contribución: ¿quién debía realizar el repartimiento y bajo qué criterios?

El Ministro de la Gobernación, Pidal, opinaba que era imposible que el repartimiento cayera en manos de un cuerpo de representantes donde se reúnen todas las provincias porque *cada una querrá salir mejor librada*. Por tanto, el gobierno era más idóneo para realizar el repartimiento como una simple división mecánica de números. (DSC p. 2875-80)

Los criterios para realizar el repartimiento de la contribución directa eran varios. El Diputado Castilla señalaba que si se optaba por la variable poblacional, el censo de referencia era de 1797 y desde entonces la riqueza se había modificado en función de la población. Tampoco era válida la riqueza agrícola calculada en 1799, ya que a partir de esa fecha se había desmontado y cultivado enormes viñedos y olivares que habían producido variaciones considerables en todas las provincias. El diezmo tampoco era una base exacta por la gran evasión *-ni yo dí el diezmo, ni nadie me lo pidió-* y sólo había datos de lo producido a partir de 1823. Por todo ello, concluía que

las bases para el repartimiento no eran justas y como ejemplo aludía a su provincia, Segovia, que con la reforma su contribución pasaría de 1.6 millones a 4 millones. Juzgaba a la Contribución extraordinaria de 1840 como el reparto más equitativo. (DSC p.2582 -85)

Por el contrario, Peña y Aguayo se opuso tenazmente a aplicar las bases de un repartimiento anterior -en especial el de 1840-. Cuestionaba *¿cómo podría servir de base para la contribución perpetua la contribución de guerra que cargó extraordinariamente a las provincias que no la padecían?* Su ponencia detallaba un análisis cuantitativo que reveló los vicios e injusticias del reparto entre las provincias como un rasgo permanente de la Hacienda pública: *El reparto se ha hecho siempre sobre la base del capricho y la predilección por ciertas provincias para descargarlas y cargar otras.* Por ejemplo, Toledo -con 270 mil habitantes, con tierra estéril, que recauda 981mil por derecho de puertas- pagó de reparto 4.2 millones, en 1839 y Valencia -con 451 mil habitantes, con tierras de primera calidad, regadíos, arroz, seda, aceite y una recaudación de 4 millones por derecho de puertas y 8 millones de aduanas- le correspondió una cuota de 3.5 millones. ¿En esta proporción hay equidad y justicia? Del mismo modo, denunciaba los casos de Palencia, Pontevedra y Segovia. (DSC p.2590)

Finalmente, de un modo algo arbitrario, se decidió que el reparto quedaría bajo criterio del gobierno. Un verdadero voto de confianza al sistema -como expresaba Santillán- que validaban 109 votos contra 23 (DSC p.2595). En este punto el poder político respaldó la voluntad del poder real.

Santillán, en un intento por disipar la amenaza del reparto injusto y para dar transparencia al proceso indagaba ¿qué sucedería si no hubiese responsabilidad colectiva? Los repartidores cargarían a las personas más insolventes la parte principal y en vez de recaudar 300 se recaudaría 100 millones. (DSC p.2604). Sin embargo, el gobierno cayó presa de lo que pretendía evitar, es decir, no sólo la recaudación fue inferior, sino que el repartimiento recayó en los sectores menos pudientes, aquellos sin redes clientelares que les permitieran escapar de la contribución como lo hacían los sectores privilegiados, los “amigos políticos”.

MÉXICO ¹⁸⁰

Primera República Federal (1825-1834)

En el *Análisis* que la Comisión de Hacienda del Senado (formada por los senadores Cañedo, Medina, García y Barraza) realizó el 10 de abril de 1825 de la

¹⁸⁰ Ideas tomadas de Pérez Herrero, 2012.

Memoria de Hacienda presentada por el Secretario José Ignacio Esteva ¹⁸¹ el 4 de enero de 1825 ¹⁸² se exponía que el elevado contrabando impedía que los ingresos derivados de las acciones mercantiles no crecieran lo suficiente (p.6); los impuestos de internación debían abolirse y regresar a un sistema de alcabalas moderado para no poner trabas al comercio interno (p. 7); se debía crear un sistema de comunicaciones que permitiera la expansión del mercado interno (p. 10); había que acudir necesariamente a los empréstitos externos para comprar el armamento necesario que se requería para asegurar la defensa del territorio (p. 14); era necesario generar la información necesaria (catastros, censos) y contar con la administración apropiada para gestionar la maquinaria de la Hacienda Pública (p. 23 y 33, 34); había que garantizar el pago de los intereses a los capitalistas tomadores de deuda interna y externa a fin de asegurar la permanencia del crédito (p. 27); había que evitar hacer cambios continuos en la legislación sobre las rentas públicas ya que ello provocaba desinformación y desconfianza en los prestamistas (p. 29); se debían coordinar los ingresos de la federación y los estados; se debían abrir el mayor número de puertos al comercio exterior para impulsar el desarrollo económicos de las regiones de la República (p. 36); y se debía reducir la pobreza para ampliar la masa de tributarios (p. 36). Se subrayaba que puesto la producción de plata constituía el motor del desarrollo de la economía del país (“agricultura, artes, comercio”), no debía recargarse la actividad minera con elevados impuestos ya que ello redundaría en una reducción de su competitividad en los mercados externos (p. 37). Se finalizaba el análisis recordando que ya que los ingresos propios eran insuficientes y se tenía que acudir al crédito externo, había que ofrecer una imagen externa de México de país fiable, rico y seguro (p. 43) ¹⁸³.

En la Memoria que realizó el Secretario de Hacienda José Ignacio Esteva en 1826, tras describir la penosa situación de los puertos de la República y señalar los beneficios que el comercio externo podía ofrecer a México (pp. 3-18), señalaba la urgencia de reducir el voluminoso contrabando que se hacía a la luz del día con total impunidad (p. 21) y recordaba que para poner orden en las cuentas públicas, evitar duplicidades, erradicar el fraude y garantizar un mínimo de transparencia había que

¹⁸¹ José Ignacio Esteva (...-1830), Ministro de Hacienda (del 9 de agosto de 1824 al 26 de septiembre de 1825; del 28 de noviembre de 1825 al 4 de marzo de 1827; del 8 de marzo de 1828 al 12 de enero de 1829). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

¹⁸² *Memoria sobre el estado de la Hacienda Pública, leída en la Cámara de Diputados y en la de Senadores por el Ministro del Ramo. En cumplimiento del Artículo 120 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos a 4 de enero de 1825*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio, 1825.

¹⁸³ *Análisis de la Memoria presentada por el señor secretario del Despacho de Hacienda al primer Congreso constitucional de los Estados Unidos mexicanos, hecho por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores de cuya orden se imprime*, México, Imprenta a cargo de Martín Rivera, 1825. Firmado por Cañedo, Medina, García y Barraza.

contar con datos fiables (libros de ingresos y gastos), lo cual suponía crear una administración pública eficaz de mérito y capacidad (p. 23)¹⁸⁴.

Todas las fuentes consultadas coinciden en señalar que el fraude y la malversación de los fondos públicos se habían convertido en un mal endémico en el México independiente.¹⁸⁵ Al mismo tiempo, se comprueba que la mayoría de los Secretarios de Hacienda consultados eran conscientes de la necesidad de crear una administración pública de calidad para erradicar fraudes y expandir los ingresos públicos, pero también se constata que sabían que ello llevaba tiempo, requería de un elevado y permanente financiamiento, y además conllevaba un complicada labor de coordinación entre la federación, los estados de la República y los municipios. A todo ello se debía sumar que había que contar con el apoyo de una mayoría absoluta de diputados en el Congreso para sacar adelante la ley de la creación de una administración pública de mérito y capacidad, lo cual era complicado pues ello suponía en muchos casos el final de muchas redes clientelares y de canales de corrupción. La labor que había que hacer era complicada. En la *Guía de Hacienda de la República Mexicana* publicada en 1825, se puntualizaba que la Secretaría de Hacienda contaba desde su creación el 29 de noviembre de 1821 con sólo diez oficiales, cuatro escribientes, un archivero, un portero, un mozo de oficina y dos ordenanzas; y que desde 1824 se recortó incluso la dotación a ocho oficiales y se amplió el número de escribientes a siete.¹⁸⁶ En los Estados de la República la dotación de personal para la gestión de la Hacienda Pública era también escasa, no habiendo además la debida coordinación entre sí y a su vez con los municipios¹⁸⁷. Con un personal tan reducido en número y con un nivel de profesionalidad tan bajo era difícil poner bases sólidas en la Hacienda Pública.

República Centralista (1835-1845)

En la exposición que realizó Ignacio Alas¹⁸⁸ en 1836 como Secretario de Hacienda subrayó el estado calamitoso en que se encontraba la Hacienda pública. Después de realizar un recuento rápido de la situación del erario público, subrayó que buena parte de los ingresos de las aduanas marítimas estaban comprometidos en el

¹⁸⁴ *Memoria del ramo de Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos, leída en la cámara de Diputados el 13 de enero, y en la Senadores el 16 del mismo, por el Ministro respectivo. Año de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1826.

¹⁸⁵ *Bando contra el fraude y la malversación de caudales públicos*. México, 22 de noviembre de 1822.

¹⁸⁶ *Guía de Hacienda de la República Mexicana. Parte directiva y de oficios*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos, Palacio, 1825.

¹⁸⁷ *Proyecto de Decreto para la organización de la Hacienda del Estado de México*, México, Imprenta a cargo de Martín Rivera, 1825.

¹⁸⁸ Ignacio Alas (¿1780?-1843), Ministro de Hacienda (del 20 de agosto de 1832 al 4 de enero de 1833; y del 21 de septiembre al 18 de diciembre de 1836). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

pago de los intereses de la elevada deuda externa por lo que no quedaban fondos disponibles para hacer frente a los gastos imprescindibles de la República. El Secretario, tras afirmar que el pago de la deuda era una obligación “religiosa” y de reconocer abiertamente que México dependía de los empréstitos extranjeros, indicaba la necesidad de hacer fuertes restricciones en los gastos públicos y aumentar los impuestos ordinarios y extraordinarios ¹⁸⁹. En esta ocasión, el Congreso dio una rápida respuesta a las peticiones del Secretario de Hacienda, ya que a los pocos días se dio el visto bueno al Decreto de 5 de julio de 1836 por que se estableció un impuesto extraordinario del 3 al millar sobre todas las fincas rústicas de la República para tratar de aumentar los ingresos ¹⁹⁰. Una vez más, se comprueba que no sólo se reconocía de forma explícita que las obligaciones contraídas con el exterior eran más importantes y prioritarias que las necesidades internas, sino que no se planteaban opciones alternativas para salir del círculo vicioso al que se había llegado con los acreedores externos. Obviamente, no se planteó llevar a cabo una verdadera reforma fiscal y aplicar una política económica que favoreciera el crecimiento y el desarrollo. La estrategia que se presentaba como única era seguir cuidando la imagen externa de México para tranquilizar a los inversores externos y así garantizar la llegada de los capitales que México necesitaba.

Joaquín de Lebrija ¹⁹¹ en la Memoria de Hacienda que presentó en el verano de 1837, indicaba que el enorme déficit en las cuentas públicas que se había encontrado al hacerse cargo de la Secretaría procedía de unos exiguos ingresos y unos gastos desproporcionados. El Secretario explicaba que no había el orden adecuado en las cuentas debido a que no se contaba con el personal adecuado ni con la información pertinente. A renglón seguido afirmaba que era complicado tratar de elevar los ingresos ya que hasta la fecha no se había logrado establecer un sistema centralizado de gestión de las rentas públicas por lo que había disfunciones entre los distintos niveles de gestión de lo público (federal, estatal, municipal) y solapamientos en ciertos gravámenes. Lebrija explicaba que como no se podía reducir de forma rápida algunos gastos (administración, defensa, justicia), ni cancelar las obligaciones que el gobierno había firmado con los acreedores nacionales e internacionales, se había llegado a un complicado círculo vicioso del que era difícil salir. El Secretario defendía el principio de que todos los impuestos debían ser universales y progresivos en función de la renta, pero denunciaba que en la práctica no se podían aplicar a México tales postulados por lo que las desigualdades sociales se ampliaban, los fraudes se extendían y la diferencia

¹⁸⁹ *Exposición que dirige Ignacio Alas a sus conciudadanos*, México, Impreso por J.M. Fernández de Lara, Calle de la Palma 4, 1836.

¹⁹⁰ Decreto de 5 de julio de 1836. Biblioteca Nacional de España (BNE)

¹⁹¹ Joaquín Lebrija. Ministro de Hacienda en el gobierno de Santa Anna (2 de septiembre al 13 de octubre de 1834) y encargado de Hacienda en la administración de Anastasio Bustamante (23 de abril al 18 de octubre de 1837). En esta última ocasión le tocó presentar una Memoria, el 29 de julio de 1837, ante las Cámaras legislativas.

en la riqueza entre unas regiones y otras aumentaban. Reclamaba la necesidad imperiosa que había de centralizar la gestión de la Hacienda Pública y uniformizar su gestión y se quejaba de una de las consecuencias del desorden había dado a la expansión de las prácticas agiotistas. Terminaba declarando que un erario quebrado alimentaba las bocas insaciables de los prestamistas nacionales e internacionales. Como se puede comprobar, en este caso el Secretario hacía un diagnóstico adecuado, pero declaraba que no sabía cuáles podrían ser los mecanismos para salir de dicha situación. Se quejaba de que siendo México un país rico, su gobierno no tuviera los medios para financiar las políticas públicas que necesitaba emprender y que los prestamistas se lucraran a costa de la ruina de la Hacienda Pública.¹⁹²

La reducida capacidad propositiva de Joaquín de Lebrija para establecer un plan de acción que fuera capaz de solucionar la situación de la Hacienda Pública de México se pone de manifiesto cuando se compara con las ideas de reforma que por las mismas fechas circulaban en México. Valga como ejemplo que Esteban de Antuñano, industrial textil poblano, publicó un escrito el 4 de noviembre de 1838 en el que tras indicar la grave situación en la que se encontraba México como consecuencia del bloqueo impuesto por Francia, proponía una reforma fiscal integral para salir de la dependencia que se había generado con respecto a la deuda externa. Antuñano comenzaba declarando que toda la riqueza de un país procede del trabajo individual, propio, agrícola y fabril y que éste no había decrecido con el bloqueo marítimo sino que continuaba igual (p. 2). A continuación, declaraba que el Erario debía reducir de forma inmediata los gastos para adecuarlos a los ingresos y así no seguir abultado el déficit en las cuentas públicas, pero añadía a renglón seguido que donde se debía concentrar el esfuerzo era en fomentar las industrias productivas a fin de posibilitar un aumento de la riqueza y por ende de los ingresos fiscales. De forma explícita afirmaba que los empréstitos debían utilizarse para asegurar inversiones para impulsar el desarrollo de las industrias productivas. Aclaraba que los intereses que se debían pagar por los capitales prestados debían ser siempre inferiores a los beneficios que debían ocasionar a fin de romper con el círculo vicioso en el que se había caído. Los sectores de la minería, la agricultura y las manufacturas, siendo la espina dorsal de la economía mexicana, debían ser fomentados para elevar su productividad y competitividad. Asimismo, Antuñano explicaba que las inversiones generarían un aumento del consumo interno impulsando una mayor integración del mercado nacional; y subrayaba que los capitales prestados debían destinarse siempre a mejorar la productividad de los distintos sectores de la economía en vez de dirigirse a gastos improductivos. De forma clara Antuñano explicaba que el impulso de la industria produciría efectos beneficiosos colaterales (eslabonamientos internos hacia adelante y

¹⁹² *Memoria de la Hacienda General de la República Mexicana, presentada a las Cámaras por el Ministro del Ramo en 29 de junio de 1837*, México, Imprenta del Águila, Dirigida por José Ximeno, calle de Medinas, núm. 6, 1837.

hacia atrás) generando un aumento en los puestos de trabajo, reduciendo la pobreza, mejorando la distribución del ingreso, aumentando los consumos y potenciando un crecimiento en los ingresos fiscales (directos e indirectos). Aclaraba que para impulsar el desarrollo de la industria no había que aumentar de momento los impuestos sobre estos sectores en expansión para que pudieran competir mejor con los productos manufacturados importados. El industrial poblano concluía su escrito afirmando que para dotar de ingresos suficientes al Erario de México se debían subir moderadamente los impuestos indirectos al sector agrícola (en la época era el mayoritario). Con estos recursos el Estado fomentaría la industria y los trabajadores del campo encontrarían finalmente empleos dotados de mayor salario en el sector secundario. Esteban de Antuñano reclamaba de forma clara que no había que hacer depender el provenir de México en la deuda externa (y por tanto en su imagen exterior), sino en la productividad de la industria y en el trabajo de los mexicanos.¹⁹³

La idea de que los sectores principales de la economía mexicana no debían ser gravados con impuestos excesivos para garantizar su crecimiento fue defendida por otros autores. En concreto, el gremio de mineros venía sosteniendo desde hacía años la importancia de que se les rebajaran los gravámenes al sector para poder competir mejor en los mercados internacionales, explicando que el ahorro derivado de la rebaja de derechos se aplicaría a fomentar el aumento de la productividad por medio de la introducción de nuevas maquinarias y mejoras técnicas.¹⁹⁴ El argumento era claro, pero era de difícil aplicación ya que ello suponía que se tenía que prescindir de captar ingresos precisamente en los sectores más activos en los momentos en que estaba necesitada de mayores recursos para hacer frente a las urgentes necesidades de la guerra.

Mientras se debatía cómo se debía solucionar la situación de la Hacienda Pública, los problemas se multiplicaron, haciendo que lo urgente desplazara a lo importante. Una muestra de la complicada situación a la que se había llegado en 1838, se puede encontrar en el texto que publicó Manuel Eduardo de Gorostiza.¹⁹⁵ En dicho escrito Gorostiza explicaba que cuando se incorporó a la Secretaría el 19 de febrero se encontró con la caja vacía y que para hacer frente al pago de las partidas más urgentes (administración, pago de tropas, empleados, viudas, retirados) pidió un préstamo sin

¹⁹³ Esteban de Antuñano, *Economía política en México. Ideas vagas para un nuevo plan de Hacienda Pública*, Puebla, Imprenta Antigua en el Portal de Flores, 1838.

¹⁹⁴ *Informe del establecimiento de minería al Escmo. Sr Ministro de Hacienda que tiene por objeto probar la urgente necesidad que hoy, más que nunca, existe de conceder a los que se dedican a la labor de los criaderos de azogue, la libertad de todos derechos en los artículos de su consumo, y de que también iguales franquicias se hagan extensivas al importante ramo de minería*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, calle de los Rebeldes, núm. 2, 1838.

¹⁹⁵ Manuel Eduardo de Gorostiza (1789-1851), Ministro de Hacienda (del 19 de febrero al 7 de noviembre de 1838; del 15 de diciembre de 1838 al 20 de marzo de 1839; del 13 de diciembre de 1842 al 3 de marzo de 1843; del 28 de marzo al 19 de abril de 1846). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

intereses a los Sres. Echeverría y Terán por valor de 40.000 pesos; que el a finales de febrero consiguió que el Banco Nacional de amortización le facilitara 242.998 pesos a un 5% anual; que en marzo consiguió un préstamo de 284.076 pesos al 1,5% mensual amortizable en los plazos estipulados; que los siguientes días logró otro empréstito por valor de 60.000 pesos con la hipoteca del fondo piadoso de las Californias a un 2% anual; y que el establecimiento de Minería concedió otra ayuda de 30.000 pesos al 2% mensual. No obstante, apunta que en junio se encontró de nuevo sin fondos para hacer frente a las obligaciones más perentorias de la Secretaría. En tales circunstancias, presentó un proyecto de ley al Congreso para la imposición de un arbitrio extraordinario de 4 millones de pesos distribuido en todos los departamentos de la República, arbitrio que fue sancionado por Decreto por la Cámara de Diputados el 8 de junio (no se publicó por bando hasta el 15 de septiembre). El Secretario explicó que mientras tanto había logrado concretar un préstamo puente con el Banco de México por valor de 500.000 pesos para ir haciendo frente a los pagos urgentes, el cual fue aprobado por el Congreso el 22 de junio; y otro con Gregorio Terán por valor de 150.000 pesos de los cuales 100.000 se realizarían en efectivo para poder proceder a los pagos más urgentes. A continuación, Gorostiza explicaba que el Banco no procedió al pago del crédito de una vez sino que lo prorrateó en pagos fraccionados mensuales, por lo que de nuevo la Secretaría se tuvo que enfrentar a los consabidos problemas de tesorería. Ante tales circunstancias, el Secretario contrajo otro préstamo con Antonio Berruecos por valor de 330.000 pesos (pagaderos en metálico dos terceras partes) y al mismo tiempo presentó en el Congreso una petición de proyecto de ley para facilitar la negociación de un préstamo de dos millones de pesos avalados con la hipoteca de los ingresos de las aduanas. Mientras tanto comenzó a negociar otro con los más importantes capitalistas de México por valor de 300.000 o 400.000 pesos el cual explicaba no pudo llegar a realizarse por no haberse llegado a ningún acuerdo. En tales circunstancias el Sr. Rondero ofreció un préstamo por valor de 200.000 pesos (la mitad pagaderos en metálico) en condiciones poco ventajosas para el gobierno, pero al final se tuvo que aceptar (6 de septiembre) con el consentimiento del Presidente y del resto de Secretarios por encontrarse la tesorería en una situación límite (los pagos a la tropa no podían dilatarse más). En tal situación, arreciaron las críticas a la gestión del Secretario y éste presentó su dimisión al Presidente, el cual no se la aceptó sino hasta el mes de noviembre de 1838. Mientras tanto las tropas seguían demandando recursos.¹⁹⁶

Como se puede apreciar, Gorostiza hizo todos los esfuerzos posibles para solucionar el problema de falta de fondos acudiendo a empréstitos nacionales e

¹⁹⁶ Gorostiza a sus conciudadanos. *Breve reseña de las operaciones del Ministerio de Hacienda durante los ocho meses y dieciocho días que lo ha tenido a su cargo*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas núm. 6, 1838.

internacionales. Había que conseguir fondos de forma urgente, pero quería evitar tener que hacerlo a cualquier precio. Era consciente de que no había tiempo ni recursos para emprender una reforma fiscal integral, pero también de que se debía evitar que ciertos grupos de poder, asociados a los conocidos agiotistas, se aprovecharan de las debilidades presupuestarias del gobierno para conseguir beneficios privados en el corto plazo. El Secretario no sólo se defendía de los ataques que le hacían para restablecer su honor, sino para preservar la buena imagen de México.

Una vez más, se comprueba que en la época circulaban en México propuestas alternativas para solucionar los problemas de la excesiva dependencia de la deuda externa, impulsar el desarrollo económico sostenible, promover una mejor distribución del ingreso y reducir la corrupción, demostrándose con ello que la necesidad de acudir a los prestamistas extranjeros no era la única vía posible de acción como se solía presentar en algunos círculos oficiales (obviamente con intereses en el asunto) para solucionar los males del Erario Público. Así, por ejemplo, en el texto que Marcos Arnaud publicó en 1839, tras partir de la imagen proverbial de la riqueza y la abundancia de México (naturaleza generosa, situación geográfica estratégica entre el Pacífico y el Atlántico, diversidad de climas), el autor se preguntaba por qué tras 18 años de vida independiente se había llegado a una situación de “miseria, crímenes impunes, incertidumbre y desconfianza” (p. 3). Arnaud explicaba que la guerra y la violencia, convertidos en males endémicos, extendían la pobreza, encarecían los costos de producción, dificultaban el comercio y generaban gastos ilimitados en el presupuesto (p. 5). El autor del ensayo defendía que el gobierno debía garantizar la libertad de expresión, la impartición transparente de justicia, la división de poderes (pp. 8-9); velar por el buen funcionamiento de las instituciones del Estado (p. 10); impulsar la productividad (educación), la extensión de mercado interno (camino) y el desarrollo económico (crédito suficiente a las actividades productivas) (p. 10); combatir la desigual distribución del ingreso; y reducir la pobreza para poder aumentar las rentas del Estados (indirectas y directas). Consciente de que para todo ello se necesitaban recursos, proponía que debían eliminar los gastos superfluos y aumentar los ingresos. En concreto, defendía que se debían reducir los impuestos indirectos (era partidario de eliminar las alcabalas por considerar que entorpecían el crecimiento), y potenciar los impuestos directos (pp. 11-12). Para ello se debía extender la presencia de una administración pública en todos los departamentos, confeccionar padrones y garantizar el ejercicio transparente de la justicia para evitar discrecionalidades y asegurar la igualdad de todos ante la ley (p.13). Para estimular la capacidad recaudatoria proponía que “los receptores generales” debían cobrar un 2% de lo recaudado, los “principales” un 3% y los “particulares” un 5%” (p. 15). Para terminar, proponía cerrar las casas de juego, estudiar la legislación de Francia e Inglaterra para extraer ideas para su posible aplicación a México, proteger a los inversores, luchar

contra los especuladores y facilitar la compra de tierras a los extranjeros para poner en activo las tierras incultas y dar trabajo a la mano de obra ociosa. México debía cambiar para ocupar el rango que le correspondía en el mundo (p. 23).¹⁹⁷ Como se puede observar, Arnaud explicaba la necesidad de hacer cambios estructurales para salir de la espiral de un creciente gasto público y dependencia del voraz agiotismo. Obviamente, como arbitrista no hacía el cálculo de cuánto costaba introducir los cambios que proponía (educación, justicia, administración, padrones, infraestructuras) y cuánto se podrían ingresar con los impuestos directos que proponía.

A su vez, se constata que en la Secretaría de Hacienda se contaba con información detallada para saber dónde estaban los problemas y qué se necesitaba hacer en el corto plazo para tratar de mitigarlos. Otra cosa era si los diputados del Congreso tenían la voluntad política de dar el visto bueno a los cambios legislativos que la República necesitaba y que los Secretarios de Hacienda demandaban. Así por ejemplo, en los presupuestos que la Comisión de Hacienda realizó para programar el ejercicio del gasto público de 1840 se explicaba que los ingresos recaudados (9.304.854 pesos) eran inferiores a los gastos presupuestado (18 millones de pesos), que la renta de las aduanas era el ramo que mayores ingresos generaba (6.377.579 pesos) y que los gastos de guerra eran desproporcionados (8 millones de pesos). A renglón seguido, se planteaba que se podían hacer algunos ajustes para tratar de reducir el déficit, pero se subrayaba que donde se encontraba el problema mayor era en el pago a los prestamistas (agiotistas nacionales y extranjeros), ya que de los 6 millones de pesos que había que destinar a esta partida no se podía ahorrar nada, pues de lo contrario se cortarían las líneas de crédito, estrangulándose en consecuencia partidas importantes de los gastos del Estado. La Comisión no escatimaba adjetivos cuando se refería a los agiotistas, afirmando que era “una madriguera de fieras que devoran á los pueblos con la más horrible crueldad, haciendo que pierda la hacienda pública, no solo sus positivos ingresos, sino los que debía recibir, entre otras razones, por el desaliento en los contribuyentes de buena fe, que reúsan pagar cuando conocen que aquella parte de que se privan, sirve, no para las necesidades del estado, sino para cebar la insaciable codicia de unos cuantos” (p. 72). La Comisión de Hacienda concluía que México “necesita rentas y estas requieren agentes que las recauden, distribuyan y dirijan. Luego son absolutamente precisos los empleados en hacienda. La nación para existir necesita conservar su independencia; tener supremos poderes que la gobiernen; administración de justicia y orden interior. Estos objetos exigen quien los desempeñe; luego son indispensablemente necesarios militares, funcionarios en los gobiernos, jueces y policía; siendo muy justo que todos estos agentes obtengan la debida retribución al trabajo que

¹⁹⁷ *El justo medio o ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República Mexicana*, por el ciudadano Marcos Arnaud, México, Impreso por Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes N. 2, 1839.

emplean en utilidad común y á los peligros y privaciones á que se sujetan” (p. 72).¹⁹⁸ Era evidente, por tanto, que en la Secretaría de Hacienda se sabía cómo actuaban los prestamistas, cuáles eran sus redes de poder e influencia, y cuáles eran las consecuencias políticas que se derivaban del agiotismo. El problema era que no se disponía del apoyo del número suficiente de diputados para desmontar la trama de complicidades que alimentaba la compleja red de relaciones clientelares existente.

Los Secretarios de Hacienda siguieron denunciando esta situación durante los dos últimos años del período centralista, pero se detecta en su tono que ya daban la batalla por perdida. Ignacio Trigueros,¹⁹⁹ en la memoria que presentó al Congreso en 1844 en su calidad de Secretario de Hacienda, comenzaba quejándose del desorden que la Hacienda Pública había tenido durante las primeras décadas de la vida independiente de México, tanto en la etapa federal como en la centralista. A renglón seguido detallaba que había multitud de impuestos que se solapaban; que los ingresos del Erario dependían básicamente de la renta de las aduanas y por tanto del comercio exterior; que el contrabando había adquirido niveles escandalosos red; que la moneda de cobre falsificada había desplazado a la buena de plata; y que como los gastos habían ido creciendo a mayor ritmo que los ingresos se había caído en el círculo vicioso de la deuda externa (agiotismo). Trigueros reconocía abiertamente que se conocían los fundamentos teóricos sobre los que se debía basar la Hacienda Pública, pero explicaba que las exigencias del momento hacían que lo urgente (financiación de gastos administrativos y bélicos) se impusiera sobre lo importante (reforma fiscal). Además añadía que la falta de información y la escasa preparación de las personas que trabajaban en la administración impedía que se pudiera llevar una contabilidad transparente y que se pudieran aumentar los ingresos derivados de los impuestos directos (p. 42-45). Para mostrar documentalmente sus afirmaciones, el Secretario incorporaba en la memoria de 1844 como documento adjunto el total de moneda acuñada en la República durante los últimos dos años, mostrando que el valor total de pesos acuñados había descendido, aumentando consecuentemente la salida clandestina de platas en pasta masiva sin pagar los impuestos correspondientes. Apuntaba que en 1842 se había acuñado moneda por valor de 14.228.597 pesos (981.586 pesos en oro, 12.983.424 pesos en plata y 263.587 pesos en cobre); y que en 1843 se había hecho por valor de 12.149.171 pesos (624.778 pesos en oro y 11.524.393 pesos en plata) (p. 27).²⁰⁰

¹⁹⁸ *Presupuesto general de los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, de Hacienda y Guerra y Marina*, año de 1840, México, Impreso por J.M. Lara, Calle de la Palma núm. 4, 1839.

¹⁹⁹ Trigueros, Ignacio (1805-1879). Ministro de Hacienda (del 21 de noviembre de 1841 al 12 de diciembre de 1842; del 4 de marzo de 1843 al 28 de octubre de 1844). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

²⁰⁰ *Memoria de Hacienda que presenta el Secretario de Estado y de Hacienda, en cumplimiento del decreto de 3 de octubre de 1843, presentó a las cámaras del Congreso general, y leyó en la de diputados en los días 3 y 6 de febrero y en la de senadores en 12 y 13 de febrero*, México, Imprenta de J.M. Lara, Calle la Palma, núm. 4, 1844.

Por su parte, Luis de la Rosa²⁰¹ en la Memoria que como Secretario de Hacienda presentó al Congreso en el verano de 1845 comenzaba recordando una vez más que había tenido que hacer su trabajo con una información parcial, con un sistema de contabilidad deficiente, sin disponer del apoyo apropiado, y en un tiempo reducido. De la Rosa iniciaba su escrito subrayando que la Hacienda se encontraba en una situación de “caos y confusión”. Posteriormente, declaraba que no se podían poner bases sólidas en la Hacienda en un país en el que los gobiernos que llegan tenían por costumbre apropiarse de las rentas y distribuir las entre sus “partidarios como si fuera su herencia o patrimonio” (p. 3); y especificaba que las guerras no sólo generaban gastos elevados (en la Memoria de 1845 se presupuestaban 11.305.004 pesos para gastos de guerra para el ejercicio del año venidero sobre un total de gasto estimado de 13.793.399 pesos) que se convertían en hipotecas costosas para las generaciones venideras, sino que todo ello se traducía en un cúmulo de “compromisos (empleos, premios, recompensas) que aumentaban excesivamente los gastos del Estado (...). Muchas veces los poderosos contrabandistas han suscitado una revolución, han devastado y ensangrentado el país con una nueva guerra civil, únicamente por ganar un tanto por ciento más en sus mercancías” (p. 4). El Secretario explicaba asimismo que había sido habitual en las últimas décadas que cada año se hicieran modificaciones en la estructura y características de las rentas generándose en consecuencia una confusión generalizada que había venido a complicar la gestión de la administración del Erario; recordaba que aún no se había hecho un código de Hacienda que reuniera todas las leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas (federación, estados, municipios) promulgados indicando cuáles habían quedado obsoletos o anulados y cuáles se solapaban o entraban en contradicción, por lo que era complicado saber qué legislación estaba vigente. De la Rosa recordaba que mientras no se asegurara un clima de tranquilidad y el cese de las revoluciones, rebeliones y guerras, no se podría realizar esta labor, e indicaba que no se trataba únicamente de legislar, sino de hacer cumplir la ley, lo cual significaba poder contar con una administración, una policía y una justicia eficaces en toda la República (p. 7). Recordaba que la renta que generaba el comercio externo suponían la partida mayor del los ingresos del erario; explicaba que el elevado contrabando suponía una merma importante en los ingresos; subrayaba que las medidas proteccionistas de la industria nacional no se traducían en su impulso sino en el fomento de la clandestinidad y la colusión de comerciantes extranjeros; puntualizaba que se debían aumentar los ingresos derivadas de las actividades internas para romper con la dependencia de la renta de aduanas; puntualizaba que por concepto de impuestos al comercio interno (alcabalas) se recolectaba mucho menos de lo que se debía (la aduana de la ciudad de México genera un millón de pesos y en todo el resto de la República no se llega a dos millones de pesos);

²⁰¹ Luis de la Rosa (1804-1856). Ministro de Hacienda (del 28 de marzo al 10 de agosto de 1845; del 26 de septiembre al 3 de junio de 1848). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

indicaba que la renta de las contribuciones directas se podía multiplicar por tres si se gestionara de forma adecuada; y señalaba que los empréstitos se habían convertido peligrosamente en la fuente casi única para conseguir los fondos que necesitaba el Erario. Terminaba el Secretario instando a la creación de una dirección general de crédito público a fin de poner orden en la materia y llevar al día el estado de las cuentas; y de una dirección general de amonedación, ensaye y apartado para clarificar también las cuentas y promover una mejor gestión del ramo.²⁰²

En suma, se comprueba que durante el período de la república centralista se sabía dónde estaban los problemas y qué es lo que se debería hacer para arreglar la situación, pero no se tenía el apoyo político necesario para instrumentalizar los cambios. Se tenían los datos concretos de los balances de las cuentas públicas y se sabía que reformas fiscales había que introducir para impulsar el crecimiento económico y fortalecer las instituciones del Estado. Donde estaba el problema era en la ausencia de voluntad política por parte de los diputados para dar una solución definitiva al asunto. En los debates de la Cámara se dejaba traslucir que la Hacienda no estaba al servicio del Estado, sino que este estaba al servicio de los intereses privados de los prestamistas, posiblemente en colusión con algunos grupos de poder con influencia en las Cámaras de Diputados y Senadores. Acudiendo a la deuda externa para solucionar coyunturalmente las necesidades del país, el gobierno de México solucionaba momentáneamente un problema de caja, pero a cambio de empobrecer el país en el largo plazo. El beneficio de unos pocos hipotecaba el futuro de la República y sumía en la pobreza a la mayoría de la población.

Segunda época República (1846-1852)

Con el restablecimiento de la República federal no se avanzó mucho en la reforma fiscal. Mariano Riva Palacio²⁰³ en la Memoria que presentó como Secretario de Hacienda al Congreso en el verano de 1848 comenzó haciendo una evaluación de las cuentas de los anteriores gobiernos centralistas. Se quejaba de que los gastos habían sido superiores a los ingresos y que la deuda interna a fecha de 1848 era insostenible (interna: 22.907.791 pesos; externa: 56.329.075 pesos). De forma clara describía cómo los agiotistas se habían adueñado de los destinos del país y cómo se habían repartido puestos en la administración para reconocer favores, generando todo ello gastos improductivos con la consiguiente ineficiencia en la administración pública; señalaba que el total de los salarios

²⁰² *Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República Mexicana, presentó a las Cámaras el Ministro del ramo en julio de 1845*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1846.

²⁰³ Mariano Riva Palacio (1803-1880). Encargado de Hacienda (del 9 al 24 de diciembre de 1844; del 19 de enero al 27 de marzo de 1845; del 3 de junio a 20 de agosto de 1848). Ministro de Hacienda (del 3 de junio al 28 de agosto de 1848). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

no pagados que se adeudaban ascendía a más de 25 millones de pesos; y subrayaba que el pago de los intereses de las obligaciones contraídas consumía casi la totalidad de los ingresos. Se quejaba de que no había un listado claro de quiénes eran los acreedores nacionales y cuánto se les debía; y explicaba que no se debía echar la culpa del déficit a la guerra, ya ésta sólo había consumido parte de los gastos, sino más bien a las prácticas agiotistas, que se apoyaba en la pervivencia de los gastos bélicos para poder seguir aumentando sin límite sus ingresos. Riva Palacio, conocedor de los principios liberales que se debían aplicar para organizar la Hacienda Pública, realizaba un diagnóstico claro de la situación y reconocía de forma pragmática las limitaciones existentes. Así, por ejemplo, al mismo tiempo que se manifestaba un defensor de la necesidad de ampliar los impuestos directos universales y proporcionales sobre la renta de los contribuyentes, no escondía declarar que éstos eran complejos de cobrar por la falta de información y de personal preparado. Igualmente, sostenía que no era apropiado eliminar el estanco del tabaco ya esta renta suponía unos ingresos cuantiosos y seguros para el Erario; ni renunciar a seguir recolectando los impuestos indirectos (alcabala). Finalmente, planteaba que la política de prohibir la importación de algodón para proteger la industria textil nacional no había generado los beneficios esperados, sino por el contrario ocasionando un contrabando abultado dejándose de cobrar en consecuencia los derechos correspondientes.²⁰⁴

Por su parte, Manuel Piña y Cuevas²⁰⁵, en la Memoria que como Secretario de Hacienda presentó a la Cámara de Diputados en 1849, realizó un informe técnico contable sin plantear una propuesta de reforma estructural del ramo. Calculó los ingresos que se debían esperar recolectar y acomodó los gastos a aquellos. Para hacer el cómputo de los ingresos potenciales, eligió la información de quinquenio 1841-1845 en vez del bienio 1847-1848, por considerar que éstos últimos fueron años excepcionales tanto por la caída en los ingresos regulares derivados de las tensiones bélicas (invasión de los Estados Unidos, guerra de castas en Yucatán, rebelión de Sierra Gorda en Guanajuato), como por la inyección de dinero que supuso la indemnización que pagó Estados Unidos a México por la cesión de Texas, Nuevo México y California (Tratado Guadalupe-Hidalgo) (parte de dichos fondos fueron destinados a sufragar la guerra en Yucatán). El Secretario calculaba que puesto que los ingresos que se cobrarían en 1849 serían de unos 9.838.240 de pesos y los gastos comprometidos ascendían a 16.580.520 de pesos, se crearía un desequilibrio presupuestario de -6.742.280. Proponía que si se reducían los gastos a unos cuatro millones, este déficit se podría cubrir con el fondo de la indemnización de los EEUU y los ingresos extra que se esperaban cosechar como

²⁰⁴ *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.

²⁰⁵ Manuel Piña y Cuevas (1804-1877). Ministro de Hacienda (del 11 de septiembre de 1848 al 22 de marzo de 1849; del 25 de mayo al 1° de septiembre de 1851). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>.

consecuencia de la elevación realizada en los aranceles, la introducción de orden en las cuentas y el restablecimiento de la “capitación” (antiguo tributo reformado). Explicaba que como algunas de estas partidas eran excepcionales, se habían comenzado a dar los pasos para crear un “Banco de depósito, descuento y circulación” para unificar en un fondo único las deudas externas e interna a fin de poder gestionarlas mejor y restablecer el crédito y buen nombre de México. Piña y Cuevas confiaba en que el orden interno y el desarrollo económico ayudarían a consolidar unos ingresos totales más saneados y estables y subrayaba que no era posible seguir destinando una cantidad tan elevada de recursos en pagar la deuda. Es importante señalar que en el resumen general de la Memoria el Secretario especificaba que el presupuesto de gasto para 1849 era de un total de 16.580.518 pesos de los cuales la Secretaría de Guerra y Marina se llevaba 7.685.733 pesos, la Secretaría de Justicia y negocios eclesiásticos consumían 4.211.80 pesos, la Secretaria de hacienda 1.732.803 pesos, la Secretaría de interior y de relaciones exteriores 922.103 pesos, la deuda interna 2.695.678 pesos y la deuda externa 3.123.021 pesos. Quedaba claro por tanto que la deuda (interna y externa) consumía el 35,09% del total de los gastos, y la guerra el 46.35%, quedando en consecuencia sólo el 18,56% del presupuesto para financiar la administración pública y promover el desarrollo interno.²⁰⁶

El siguiente Secretario de Hacienda trató de llevar a cabo un cambio de rumbo con respecto al pago de la deuda externa, pero al final se comprobó que los intereses privados de los prestamistas se impusieron una vez más. José Ignacio Esteva y González²⁰⁷ en la Memoria que presentó al Congreso en 1851 en su calidad de Secretario de Hacienda comenzó proponiendo que los fondos que México había recibido de la indemnización pagada por Estados Unidos no se emplearan para saldar la deuda interna, pero al final el propio Presidente (Mariano Arista), presionado por los grupos de poder financieros (agiotistas) y políticos (diputados), no sólo no dio el permiso para hacerlo, sino que relevó del cargo a José Ignacio Esteva. El Secretario comenzaba la Memoria de 1851 declarando que la Hacienda se encontraba en una situación caótica, y señalaba que las deudas eran superiores a los ingresos y que la administración necesitaba una profunda reforma para erradicar los vicios heredados y la ineficiencia. Especificaba en su Informe que el déficit alcanzaba los 13.485.451 pesos (4.314.869 pesos correspondían al pago de compromisos con la deuda interna) y que la ley del 30 de noviembre de 1850 al haber desconocido parte de la deuda interna (amortizó la deuda por su valor nominal, pagadera en mensualidades regulares) había generado una total desconfianza en los acreedores futuros y por consiguiente

²⁰⁶ *Exposición con que el Excelentísimo Sr. ministro de Hacienda presentó a la Cámara de Diputados de la nación el día 2 de enero de 1849, el presupuesto general de gastos para el mismo año*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1849.

²⁰⁷ José Ignacio Esteva y González (1816-1891). Ministro de Hacienda (del 17 de febrero al 28 de marzo de 1851). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>

ocasionando una situación de dificultad para poder seguir teniendo acceso a las líneas de crédito que se necesitaban. Esteva y González planteaba que para salir de esta situación habría que recurrir de nuevo a contratar un nuevo empréstito, ya que la subida de impuesto y el ahorro en los gastos tendrían efectos reales en el presupuesto al menos en dos años. Tras repasar la situación, el Secretario subrayaba que, ante la imposibilidad de contratar un nuevo empréstito (nacional o internacional), se debería posponer el pago de la deuda interna y externa hasta el 30 de junio de 1852 para dar tiempo que se restableciera el equilibrio presupuestario (esperaba que se aumentarían los ingresos y se reducirían los gastos como resultado de las mejoras que trataba de introducir en la administración del erario público). Sólo así según Esteva y González se conseguiría restablecer la confianza en los prestamistas. Recordaba el Secretario que la guerra de castas en Yucatán, las incursiones de los “pueblos bárbaros” en la frontera del norte, y el mantenimiento de la seguridad del Río Bravo consumían amplios recursos de los fondos del Estado, mientras que el contrabando se expandía recortando los ingresos. Finalizaba su exposición reclamando la necesidad de plantear de nuevo en la Cámara de diputados la revisión de las leyes que prohibían las importaciones, ya que se había comprobado que no habían servido para proteger a la industria naciente mexicana, sino para alimentar y perpetuar la lógica del contrabando.²⁰⁸ El Secretario explicaba que sabía bien lo que supondría un *default* (suspensión de pagos durante un año), pero según sus cálculos esta medida tendría efectos benéficos en el medio plazo. Obviamente, se comprobaría una vez más que los intereses financieros (internos y externos) y los compromisos políticos pesaron más que los intereses económicos del país. La reforma fiscal quedó aplazada *sine die* y los prestamistas siguieron sacando réditos de las penurias del erario.

Manuel Piña y Cuevas, en la segunda etapa como Secretario de Hacienda (25 de mayo de 1851 al 1 de septiembre de 1851) en el gobierno conservador de Mariano Arista, trató de establecer algunos cambios en la gestión del erario público para hacer frente a la fuerte crisis presupuestaria, pero una vez más los intereses políticos en juego lo impidieron. El Secretario planteó la necesidad de centralizar las rentas y racionalizar el gasto de los estados, pero los gobernadores lucharon para impedir que se les recortaran sus poderes y su autonomía en el ejercicio del presupuesto. El Secretario convocó en el mes de agosto de 1851 a una reunión en la ciudad de México a los gobernadores de los estados para tratar de llegar a un acuerdo. Los Gobernadores de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz respondieron por escrito fechado el 19 de agosto de 1851 que se sometían a las disposiciones del Presidente de la República, pero que no podían asistir a la reunión

²⁰⁸ *Exposición que dirige al Excelentísimo Señor Presidente de la República, su ministro de Hacienda ciudadano José Ignacio Esteva*, México, Tipografía Vicente García Torres, 1851.

convocada por el Secretario por no contar con la información necesaria para tratar tan importante asunto, no disponer del tiempo suficiente para discutir con profundidad el tema, ni estar en condiciones de poder dejar de atender los asuntos de sus respectivas gubernaturas. El Secretario les respondió al día siguiente (20 de agosto de 1851) enviándoles el plan detallado de la reforma general de la Hacienda que había elaborado explicando que pretendía debatirlo primero con ellos para después pasarlo al Congreso para su discusión y aprobación. Proponía incorporar un contingente extraordinario de 1.200.000 pesos distribuidos entre los estados de la República en función de su población, aumentar los impuestos de las aduanas, añadir una contribución adicional de dos al millar sobre la propiedad raíz a los Estados y territorios, y aumentar las contribuciones directas. Terminaba defendiendo la necesidad de mantener la renta de tabaco (algunos estados la rechazaban) y la urgencia de recortar todos los gastos posibles tanto en la Federación como en los estados (reducción del 25% del salario de los empleados públicos, proveer sólo las vacantes que fueran quedando en los destinos considerados imprescindibles, licencias absolutas y retiros forzosos a mandos de ejército y la marina).

La respuesta que dieron los gobernadores fue clara (28 de agosto de 1851). Se quejaron de que la partida de ingresos y egresos no reflejaba correctamente la realidad (citan que los ingresos debían ascender a la cantidad de 10.003.927 pesos, y los gastos 8.375.692 pesos, quedando por tanto un remanente de 1.628.235 pesos) y subrayaron que estaban de acuerdo en recortar algunos gastos en la administración y de erradicar “la empleomanía como medio de adquirir prosélitos y de hacerse amigos” (26), pero señalaron que el problema central estaba en que el Secretario no había ajustado las partidas de gasto a lo presupuestado en la Cámara, sino que lo había ejecutado con un criterio propio. Explicaban que ellos daban como válidas las cantidades presupuestadas en el proyecto de gasto del año anterior aprobado por el Congreso y anotaban que la reducción de los gastos propuesta por el Secretario era en consecuencia inconstitucional.²⁰⁹

Una vez más, la propuesta de reforma fiscal quedó en el banquillo. La partida la ganaron los gobernadores, por lo que el Secretario de Hacienda se vio obligado a dimitir el 1 de septiembre de 1851. El Secretario pasó a ocupar un asiento en la Cámara de Diputados en representación del Estado de Guerrero (uno de los estados que no se había sumado a la “rebelión” de los gobernadores). De nuevo se comprobaba que los intereses políticos y la fuerza de los grupos de poder se imponían sobre cualquier transformación del erario impulsada por el Secretario del ramo. Se comprobaba que la reducción del déficit público no era una únicamente un asunto

²⁰⁹ *Proyecto de recursos que presentó el Excmo. Sr. Ministro de Hacienda en 20 de agosto del presente año y Dictamen que extendió la Junta de Sres. Gobernadores de los Estados reunida en esta capital, México, Imprenta de J.M. Lara, Calle de la Palma 4, 1851.*

contable (recorte de gastos, aumento de impuestos, mejora en la administración, reducción de la deuda), sino que implicaba una transformación de la estructura territorial de la República (financiación de los Estados) y un reequilibrio de los grupos de poder. No es casual por tanto que cuando el Secretario tratara de hacer modificaciones de calado no contara con el apoyo de las Cámaras (Diputados y Senadores), ni con el beneplácito de los gobernadores. Se descubre, por tanto, que el tema de la deuda externa estaba vinculado no sólo con los compromisos internacionales, sino además con intereses políticos internos. Quedó meridianamente claro en 1851 que los prestamistas estaban más interesados en que el gobierno garantizara en el corto plazo el pago de intereses y la devolución de los capitales que en impulsar una reforma fiscal de calado, la cual pondría en entredicho el negocio que tenían montado. México debía ofrecer una imagen de solvencia internacional para preservar su frágil equilibrio presupuestario. Los problemas internos del juego político y de crisis no debían entorpecer la imagen de confianza que se debía trasladar al exterior para que siguieran llegando los capitales que se necesitaban para equilibrar las cuentas y para aceptar la maquinaria de lealtades y de favores.

Al Secretario que sustituyó a Manuel Piña y Cuevas no le quedó mucho margen de acción. En el informe que presentó Guillermo Prieto²¹⁰ al Congreso a los 45 días de haber tomado posesión del cargo de Secretario de Hacienda sobre la situación de la deuda externase detallaba de forma minuciosa el estado de las cuentas públicas y planteaba una solución de corto plazo. Piña y Cuevas declaraba que según los datos oficiales que disponía, la mitad de los ingresos de las aduanas de un año fiscal se destinaban al pago de las obligaciones de los acreedores ingleses (3.327.853 pesos). Anotaba en concreto que a fecha de 14 de octubre de 1850 la deuda total de México con Inglaterra ascendía a 51.208.250 pesos (10.241.650 libras esterlinas). Para solucionar la situación, el nuevo Secretario se apoyó en el plan de convertibilidad vigente (otoño de 1851) y tras subrayar la gravosa carga que suponía la deuda para el erario (recordaba que México recibió una deuda de 11 millones de pesos en 1824 que desde entonces ha pagado 20 millones de pesos en efectivo y tenía todavía obligaciones sin cubrir por valor de 51 millones de pesos), pidió al Congreso que permitiera cubrir por los “medios que estimen más adecuados” (p. 15) el pago de 1.336.000 pesos pendientes a Inglaterra a fin de no romper la confianza de los acreedores y no deteriorar la buena imagen externa de México.²¹¹ Una vez más, la

²¹⁰ Guillermo Prieto (1818-1897). Ministro de Hacienda (del 14 de septiembre de 1852 al 5 de enero de 1853; del 6 de octubre al 7 de diciembre de 1855; del 28 de enero al 8 de agosto de 1858; del 20 de enero al 5 de abril de 1861; del 31 de octubre al 4 de noviembre de 1876; del 9 al 25 de diciembre de 1876). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>

²¹¹ *Informe que presenta el Secretario de Hacienda sobre el estado que guarda la deuda extranjera pidiendo que se cubra el deficiente extraordinario de 1.300.000 pesos para el pago de los dividendos que se adeudan*, México, Tipografía de Vicente García Torres, 1852

solución de los problemas fiscales de México pasaba por ganar la credibilidad de los acreedores externos.

En suma, una vez más se comprueba que en este período de la segunda etapa de la República los gastos más elevados siguieron siendo los derivados de la deuda (interna y externa) y de la guerra. El país se deshacía en tensiones internas y se hipotecaba hasta niveles insostenibles. La imagen externa de país rico garantizaba la llegada de los capitales que se necesitaban pero a un costo inasumible. Imagen externa, guerra interna y crédito estaban indisolublemente unidos, generando unas vinculaciones y sinergias difíciles de deshacer. La guerra al mantener unos gastos elevados, impedía que la Hacienda Pública pudiera destinar recursos a promover el desarrollo. Mientras tanto los grupos de poder de México vivían del presupuesto y a costa del mismo. La Hacienda no funcionaba por tanto como un mecanismo para fortalecer el Estado, sino que se había convertido en una maquinaria utilizada por los agiotistas para generar beneficios privados y por los grupos más influyentes para financiar sus redes clientelares y alimentar sus favores y privilegios. Los Secretarios de Hacienda podían tener buenas ideas reformistas y conocer los principios liberales de cómo poner bases sólidas en el Erario público, pero la confluencia de intereses impedía que se materializaran sus propuestas.

Dictadura Santa Anna (1853)

Durante el periodo de la dictadura de Santa Anna se volvió a plantear una vez más la necesidad de arreglar la precaria situación de las finanzas públicas. La situación de control político por parte del presidente posibilitaba en principio impulsar una reforma fiscal, pero el Secretario de Hacienda sólo propuso algunos cambios coyunturales para salir de la situación de agobio en la que se entraba el Erario. En el Informe que realizó Antonio Haro y Tamariz ²¹² el 12 de julio de 1853 inmediatamente después de ser nombrado Secretario de Hacienda por el presidente Antonio López de Santa Anna, se afirmaba que había que reducir los gastos, mantener los compromisos diplomáticos, resolver la ausencia de moneda de cobre, poner en circulación los capitales muertos existentes e impulsar los negocios. El Secretario calculaba que el desbalance entre ingresos y gastos de México ascendería en el mejor de los casos a unos 17 millones de pesos en el verano de 1854, por lo que explicaba que había que seguir recurriendo a los consabidos empréstitos, pero explicaba que como no había mucho margen para negociar nuevos créditos en el extranjero por la situación de desconfianza del país, planteó la necesidad de negociar acuerdos satisfactorios con los acreedores internos, dirigiendo fundamentalmente la mirada a la Iglesia. Como el

²¹² Antonio Haro y Tamariz (1811-1869). Ministro de Hacienda (del 29 de octubre al 6 de diciembre de 1844; del 25 de septiembre al 13 de noviembre de 1846; del 20 de abril al 5 de agosto de 1853). Datos ofrecidos en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>

Secretario no era partidario de crear un Banco Nacional de Crédito, propuso que la Iglesia facilitara crédito por valor de los 17 millones de pesos de déficit que había calculado, otorgando a cambio garantías que aseguraran la propiedad de sus bienes, y asignándole la administración y el producto de los impuestos sobre fincas rurales y urbanas. Haro y Tamariz argumentaba que con esta disposición el gobierno se vería descargado del déficit con la emisión de los bonos adquiridos por la Iglesia. Concluía el Secretario explicando que a partir de entonces México tendría sólo que ajustar sus gastos a los ingresos para no volver a caer en la espiral del agiotismo. El plan tenía muchas grietas y era manifiestamente incompleto (sólo se planteaba arreglar la situación del descuadre de las cuentas públicas en un año sin proponer un programa de reforma integral en el medio y largo plazo), pero no se pudo llevar a cabo pues la Iglesia presionó al Presidente para que no permitiera el plan de Haro y Tamariz. En respuesta, el Secretario renunció al cargo y pasó a apoyar el plan liberal de Ayutla en contra de Santa Anna.²¹³

Como se puede observar, en esta ocasión fue la Iglesia la que frenó en seco el plan de reforma fiscal propuesto por el Secretario de Hacienda. La idea de crear una especie de fondo de rescate en manos de la Iglesia no se llegó por tanto a aplicar, pero de haberse hecho no se habría puesto más que un parche. Una vez más se echaba en falta una reforma fiscal integral.

COLOMBIA²¹⁴

Las primeras reformas de Castillo y Rada y la reacción del Congreso (1821-1825)

La Constitución de la República de Colombia (30 de agosto de 1821) adoptó un gobierno republicano, popular, con división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). En 1822 se incorporaron tanto el Departamento del Istmo (Panamá y Veraguas) como los Departamentos de Quito y Guayaquil. Según los cálculos de Gaspar-Théodore Mollien, en esa época el antiguo Reino de Quito tenía unos 350.000 habitantes; la Capitanía General de Venezuela, unos 767.000, y el Nuevo Reino de Granada, unos 1.338.000 habitantes, lo cual suponía un total de unos 2.500.000 habitantes para Colombia (Posada Carbó 2010: 64; Martínez Garnica, 2010: 193-207).

La Carta Magna de 1821 dispuso que todos los ciudadanos estaban obligados a contribuir a los gastos del Estado (art. 5) y señaló que era responsabilidad del Congreso fijar anualmente los ingresos y gastos de la República, así como establecer los

²¹³ *Informe presentado al Excelentísimo Sr. Presidente de la República, por el Ministro de Hacienda, sobre los puntos que en él trata*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1853, firmada por Antonio de Haro y Tamariz (12 de julio de 1853). No he podido consultar el texto original de la Memoria. Los datos se han tomado del resumen que realiza Carlos Marichal en <http://www.colmex.mx/academicos/ceh/carlosmarichal/hacienda/>

²¹⁴ Resumen del texto de Pérez Herrera 2012b.



mecanismos precisos para su adecuada gestión (art. 55). Se creó una Secretaría de Hacienda (art. 136), pero en ninguna parte se señaló de manera explícita cómo debían establecerse los ingresos, ni se determinó la forma como se repartirían los recursos públicos del Estado entre los respectivos departamentos, provincias, cantones y parroquias (Martínez Garnica, 2006).

El mando de los departamentos recayó en los intendentes, casi todos militares, y la función judicial fue ejercida por abogados profesionales para garantizar la división de poderes. Los intendentes de los departamentos y los gobernadores de las provincias estuvieron acompañados por un juez de Hacienda, un secretario y algunos oficiales auxiliares para administrar la Hacienda pública. Los cantones (municipios) quedaron sin rentas propias, por lo que dependían de los servicios ofrecidos por los intendentes. El Congreso reunificó los antiguos tribunales de cuentas en un uno solo, la Contaduría General de Hacienda, a la que se encargó el examen de todas las cuentas de las tesorerías y administraciones del conjunto de las rentas públicas. Se eliminaron las alcabalas, el tributo, el derecho de sisa y de mazamorreros, así como el estanco del aguardiente, que ya no existía en Venezuela. Se unificaron todos los antiguos impuestos cobrados en los puertos en un solo, llamado derecho de importación; pero se mantuvo el derecho de toneladas cobrado a los buques; se declaró que las salinas serían administradas directamente por la República o por concesionarios; se conservó el cobro del derecho del quinto de minería para todas las extracciones de oro, plata y cobre, así como los derechos de amonedación en las dos casas de moneda existentes (Bogotá y Popayán). Se modificó la estructura de los diezmos (la República se quedó con la novena parte de toda la masa de los diezmos y con dos novenos de las vacantes eclesiásticas); se reorganizó el ramo de correos y se incrementó la renta del papel sellado. El estanco del tabaco fue unificado con el estanco de los naipes hasta 1826, año en que fue liberada la comercialización de estos últimos (Posada Carbó, 2010: 65-68).

Las cinco legislaturas constitucionales que se sucedieron durante el tiempo colombiano (1823 a 1827), condecoradas de las urgencias de la Hacienda pública, mantuvieron la mayoría de los impuestos indirectos (muchos heredados de tiempos indianos), pero desde un comienzo hubo la intención de expandir los impuestos directos sobre las rentas y ganancias de los ciudadanos, siguiendo las directrices de la teoría liberal (para la cual los impuestos directos son la base de una ciudadanía responsable, consciente de sus derechos y obligaciones con el Estado). El secretario de Hacienda dejó constancia en sus *Memorias* anuales que expandir los impuestos directos era una labor ardua de largo plazo, pues se necesitaba información detallada de las rentas personales (no existían listas de contribuyentes ni catastros de la propiedad inmobiliaria), así como una administración de mérito y formación bien

entrenada, capaz de gestionar adecuadamente lo público, hacer cumplir la ley y erradicar los fraudes y las componendas (Posada Carbó, 2010: 68-69).

Colombia tuvo que afrontar desde el comienzo de su vida independiente unos gastos elevados, derivados de la existencia de un ejército voluminoso (en 1821 estaba compuesto por 32.566 hombres, lo que equivalía aproximadamente al 1% de la población), y el Congreso tuvo que asumir el reconocimiento de la importante deuda externa con casas prestamistas británicas y francesas (William Hall Campbell, George Robertson, Michael Scott, William Graham Junior & Sons, Peter Edwards, D'Everaux, Hamilton, Elbers, Abraham Goldschmidt, Mauricio Jacobo Hertz), que se había ido generando durante el dilatado período de las guerras de independencia para pagar los crecientes gastos derivados de las acciones militares. La situación era delicada, pues si Colombia no pagaba sus deudas pasadas, cortaba con las posibles fuentes de crédito futuras al presentarse a los mercados internacionales como un deudor insolvente (Posada Carbó, 2010: 70-73).

José María del Castillo y Rada, en su calidad de secretario de Estado y del despacho de Hacienda de la República de Colombia (Cruz Santos, 1969; Cruz Santos, 1982; Lecompte, 1977; Rodríguez Piñeres, 1949) estableció en la primera *Memoria* que presentó al Congreso, el 5 de mayo de 1823, algunas diferencias con su antecesor en el cargo, Alejandro Osorio. Comenzó subrayando que la Hacienda era el asunto más importante de cualquier Estado

“porque con rentas lo hace todo y sin ellas nada puede hacer, porque de ellas depende el alivio o la opresión de los pueblos, porque de ellas derivan los malos o buenos sucesos de los designios y de las empresas, y porque ellas son las que causan la grandeza o la ruina de las naciones, la ejecución de nuevas leyes en este ramo, y el establecimiento de un nuevo sistema administrativo, aun en países en donde reina la paz, en donde hay un espíritu y una opinión pública, es la obra más difícil y más tardía que puede ofrecerse a un gobierno”.²¹⁵

A renglón seguido declaró abiertamente (con la libertad que le daba ser solo secretario de Hacienda, y no de Guerra y Hacienda como su antecesor) que los gastos bélicos se habían convertido en una carga insoportable para Colombia, por lo que era urgente reducirlos. Recordó que la guerra había impedido el crecimiento económico, mermado la población y agotado los capitales. Completó su introducción reclamando la necesidad de crear una administración pública preparada, capaz de gestionar de forma adecuada y transparente los compromisos del Estado. Aprovechó para denunciar la escasa experiencia de los gobiernos anteriores en la gestión de lo público y subrayó que la

²¹⁵ “Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al Congreso de Colombia sobre los negocios de su departamento. Bogotá, 5 de mayo de 1823”, en Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, núm. 350, pieza 16. Reeditada en *Administraciones de Santander*, compilación de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 163-180, p. 1

extensión del territorio y la calidad de las comunicaciones dificultaban reunir en tiempo y forma la información necesaria para elaborar las cuentas nacionales en el lapso debido.

Así pues, los primeros párrafos de la memoria del secretario de Hacienda constituyen una declaración de los principios liberales republicanos acerca del buen gobierno, defendiendo el federalismo y la separación entre los poderes de la Iglesia y el Estado. A continuación pasaba a reflexionar sobre cómo con unos ingresos limitados (resultado de la liberalización del tráfico comercial, la eliminación de los monopolios y la supresión de los impuestos concedidos en años anteriores) y unos gastos abultados y crecientes (derivados de una guerra prolongada y voraz) era complicado alcanzar el necesario equilibrio presupuestario sin incurrir en el endeudamiento (interno o externo). Proponía establecer un año fiscal que fuera del mes de julio al de junio del año siguiente, con lo cual se dispondría de los meses de enero a junio para reunir la información fiscal procedente de todos los departamentos de la República. También planteaba la necesidad de introducir mejoras en la administración pública y en las comunicaciones, la abolición de cualquier derecho a las exportaciones (para aumentar la actividad económica y los ingresos tributarios totales), el cobro del derecho de toneladas solo a los buques extranjeros, protegiendo a los nacionales; la moderación de los impuestos a la importación (las exportaciones debían quedar exentas de tributación), la vigilancia de los puertos, la selección de empleados eficientes para erradicar los abusos y el contrabando en las aduanas, principal ramo hasta entonces de la Hacienda, la oferta de recompensa a los aprehensores de fraudes, y la imposición de graves penas a los corruptos. Asimismo, declaraba necesario mejorar la gestión de la renta de correos para aumentar sus ingresos; revocar la ley que permitía la introducción de tabacos extranjeros; prohibir la importación de aguardientes para proteger la producción nacional; modernizar la maquinaria de las Casas de Moneda para abaratar costes y reducir los tiempos de la amonedación; modernizar la administración de correos para agilizar y abaratar las comunicaciones internas (recordando que la finalidad de este ramo no era aumentar la recaudación, sino ayudar a financiar la mejora de las comunicaciones); agilizar y hacer más transparente la renta de las salinas; simplificar y reducir el impuesto de papel sellado; suprimir la alcabala a fin de facilitar los intercambios; y potenciar los impuestos directos, considerados como la espina dorsal de la Hacienda moderna.

Reconocía que el Congreso ya había decretado la puesta en vigor de un impuesto directo sobre las rentas y capitales, pero aclaraba que no había podido captar suficientes fondos debido a la existencia de una información escasa y poco fiable (censos, catastros), y a su vez a la ausencia de una administración capacitada para cobrarla. Finalizaba su primera *Memoria* del año de 1823 subrayando que los empréstitos solo eran necesarios para salir de los apuros coyunturales, pero siempre y

cuando se pidieran para realizar inversiones productivas, rechazando de forma explícita que se contrataran para “consumirlos improductivamente”.²¹⁶

Esta primera *Memoria* presentada al Congreso pone de manifiesto que José María del Castillo y Rada tenía una idea clara de cuáles debían ser los pilares básicos de la estructura de la Hacienda pública de la República de Colombia y que conocía la teoría liberal del momento existente en el espacio atlántico. Expuso ante el Congreso que la finalidad de la Hacienda era fortalecer al Estado y no convertirse en una maquinaria utilizada por distintos grupos de poder políticos y económicos, nacionales y extranjeros, para negociar favores y prebendas que redundaran en beneficios económicos privados o fomentaran las siempre voraces clientelas. Había que aumentar los impuestos directos, reducir los indirectos, mejorar la administración y utilizar los empréstitos extranjeros para conseguir los capitales necesarios que debían invertirse en Colombia para hacer más productiva su economía. Fiel a sus planteamientos, logró que se aprobara la ley del 25 de junio de 1824 por la cual se reorganizó la estructura de la administración fiscal de la República (pasó a tener 11 departamentos y 35 provincias) para tratar de agilizar su gestión y abaratar costes (Pinto Bernal, 2011: 29).

No obstante, los miembros del Congreso demostraron que no compartían su visión de la Hacienda pública y de cómo se debían gestionar los recursos del Estado. El 30 de junio de 1823 (55 días después de que el secretario de Hacienda leyera su informe en la Cámara y 5 después de aprobarse la ley que reformaba la administración de la Hacienda), el Congreso comisionó a Manuel A. Arrubla y a Francisco Montoya para que negociaran en Londres un empréstito extraordinario de 20 millones de pesos (4.750.000 libras esterlinas a un cambio de 4,21 pesos por libra). Contamos con abundante información de este empréstito debido a que la casa londinense B. A. Goldschmidt pidió una rescisión del contrato firmado cuando el Congreso cambió parte de las cláusulas, con lo que se generó un abultado expediente en el que cabe observar las diferencias de pareceres entre las partes intervinientes. La esencia del problema radicó en que los comisionados Manuel A. Arrubla y Francisco Montoya decidieron firmar dicho contrato con la casa Goldschmidt con un descuento del 15% y a un 6% de interés, prefiriéndola a otros posibles prestamistas de igual prestigio que ofrecían mejores condiciones. El Congreso les había indicado que debían alcanzar un descuento del 20% de su valor y a un interés del 6%. Después de más de dos años de discusiones, reuniones, cartas, declaraciones y deliberaciones, el primero de mayo de 1826, el Congreso decretó que el “poder ejecutivo procurará conciliar los intereses de la República con los de la casa de B. A. Goldschmidt y compañía en lo que se refiere al contrato del empréstito concluido en abril de 1824”. De este modo, quedaba saldado el problema, al tiempo que se hacía patente que no convenía poner en entredicho la confianza de Colombia entre los prestamistas internacionales, y menos aún enfrentarse

²¹⁶ *Ibid*, pp. 163-180.

a la prestigiosa casa Goldschmidt, cuando los diputados del Congreso habían apostado por reducir el déficit de la Hacienda recurriendo al crédito externo ²¹⁷.

Al analizar el destino del empréstito realizado en Bogotá, se constata que se aplicó a sufragar la deuda y los atrasos existentes (37,37%), y a pagar los compromisos con las tesorerías provinciales (24,31%), los gastos de guerra (16,44%), así como los gastos de viáticos y dietas generados en el Congreso (8,42%). Solo el 5,98 % de los fondos recibidos se destinó a mejorar las condiciones técnicas de la amonedación y a pagar las deudas con los cosecheros de tabaco, con lo que se incumplió uno de los objetivos principales que lo habían originado (fomento de las rentas estancadas), además de contradecir los principios teóricos que había defendido el secretario de Hacienda para solicitarlo (Liehr, 1989; Pinto Bernal, 2010: 100).

En suma, los capitales que llegaron a Colombia como resultado del préstamo de 1824 no se destinaron a fomentar el progreso económico de la República, como había defendido José María del Castillo y Rada, sino a cubrir esencialmente las deudas pendientes, garantizar el funcionamiento de las tesorerías y mantener los gastos del ejército y del Congreso. Los capitales prestados no sirvieron de inversión para impulsar el desarrollo económico, sino que se emplearon para reducir el déficit (saldando algunas de las obligaciones contraídas en años anteriores) y mantener la financiación de los compromisos políticos existentes y las redes de poder establecidas. Por consiguiente, a la postre acabó imponiéndose la opinión de los miembros del Congreso, que antepusieron los intereses políticos (privados y partidistas) sobre el desarrollo económico de la República.

Cuadro núm. 1

Distribución de los fondos del empréstito de 1824 en Bogotá

Varios	72.536	2,66
Bonos	Pesos	%
Pleques	2.623	0,10
Deuda interna y atrasos	2.724.885	100,00
sueldos	1.018.158	37,37
Tesorerías provinciales	662.400	24,31
Gastos de guerra	447.905	16,44
Congreso	229.433	8,42
Casa Moneda	154.830	5,68
Tabaco	137.000	5,03

²¹⁷ Manuel A. Arrubla y Francisco Montoya, *Informe de los comisionados por el Gobierno para negociar en Londres el empréstito de 1824, y resoluciones definitivas de la Cámara de Representantes, 20 de julio de 1827*, Bogotá, Imprenta Bogotana del C. V. Ricaurte, 1827. Reeditado en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 259-337; t. II, pp. 423-447. "Cuentas del empréstito del año 1824 y de los rezagos del año 1822 hasta fin de diciembre de 1825. Bogotá, 25 de diciembre de 1825", Biblioteca Nacional de Colombia, sala 1, núm. 15092, pieza 1, Fondo Quijano, núm. 2370. Reeditado en *Administraciones de Santander, op. cit.*, t. II, pp. 430-447.

Fuente: Pinto Bernal, 2010: 101.

Una de las consecuencias inmediatas en el corto plazo de las prácticas agiotistas sería la concentración de la titularidad de las tierras de la República en manos de un grupo reducido de especuladores, pues cuando emitía deuda pública externa, el Estado solía garantizar el pago con la hipoteca de tierras de su propiedad y las más de las veces no fue capaz de saldar los compromisos financieros adquiridos (Milena 2007). Estos comportamientos han entenderse en el contexto de unas costumbres empresariales más conectadas con los hábitos del pasado de Antiguo Régimen que con los retos de las dinámicas de mercado que comenzaban a extenderse a comienzos del siglo XIX en los espacios atlánticos.

Tradicionalmente, una buena parte de la historiografía colombiana ha coincidido en señalar que durante la primera mitad del siglo XIX no se produjeron cambios sustanciales en las prácticas de los grupos empresariales y comerciales colombianos (Tovar, 1997; Molina Londoño, 1988; Dávila, 1986; Palacios, 1993; Palacios, 1980); Ocampo, 1984; Jaramillo Uribe, 1968; McGreevey, 1971).

Sin embargo, en fecha reciente Franz Dieter Hensel Riveros ha comenzado a matizar esta interpretación de ausencia de una burguesía modernizante tras analizar los hábitos de la élite caucana durante dicho periodo. En su investigación, retomando los viejos trabajos de Frank R. Safford y Roger Brew, ha puesto de manifiesto que no cabe caracterizar a todos los hombres de negocios de la región como “caballeros rurales rentistas” (acumuladores de propiedad en tanto que elemento de prestigio), destacando que se puede documentar inversiones en algunas haciendas destinadas a diversificar la producción y aumentar la productividad. Estudiando la biografía de la familia Mosquera y Arboleda, indica que Tomás Cipriano Mosquera viajó a Estados Unidos y Europa para aprender de las experiencias empresariales que se estaban desarrollando (compró semillas para tratar de aumentar la competitividad de sus haciendas en los mercados internacionales), que intentó abrir un camino entre Cali y Buenaventura para comercializar mejor sus cosechas, que se iniciaron gestiones para vincularse con las empresas constructoras del ferrocarril en el Istmo, y que se trabajó en la creación de una casa comercial con sede en Brooklyn (Panamá) para favorecer la venta del tabaco colombiano en los mercados internacionales (Hensel Riveros, 2005; Safford, 1976; Brew, 1977).

No obstante, a falta de más estudios, estos datos parecen indicar que los planteamientos de Tomás Cipriano Mosquera fueron más una excepción que una regla aplicable al conjunto de actores económicos del amplio y diverso panorama de Colombia. La información que se deriva del estudio del empréstito de 1824 parece confirmar que, sin negar que pudiera haber un grupo reducido de inversores emprendedores que actuara con criterios de eficiencia económica a comienzos del siglo XIX, una buena parte de los comerciantes y hombres de negocios colombianos siguieron repitiendo algunos de los hábitos del pasado, centrados en el monopolio de la propiedad de la tierra y el préstamo al gobierno para obtener beneficios económicos y alimentar la cadena de privilegios y favores. Tierra, familia, política y negocios seguían indisolublemente unidos. La seguridad de los beneficios obtenidos en el corto plazo amparada en la existencia de relaciones de poder primaba sobre la lógica de la creación de riqueza sobre el cálculo de riesgos y de beneficios en el contexto del libre juego de la oferta y la demanda del mercado internacional.

Las propuestas de modernización fiscal de Castillo y Rada en el periodo 1826-1830

En la *Memoria* que el secretario Castillo y Rada leyó ante el Congreso el primero de febrero de 1826 (los ingresos estaban calculados del primero de junio de 1824 al 31 de julio de 1825), tras afirmar que no podía presentar un estado detallado de las cuentas nacionales porque se continuaba careciendo de una administración capaz y eficiente que llevara a cabo esta importante labor, reiteró su propuesta de no hacer coincidir el año fiscal con el año natural debido a la falta de tiempo para confeccionar las cuentas de todas las administraciones y subrayó que como en Colombia todavía no se había marcado la diferencia entre las labores del gobierno y el ejercicio de la administración pública, no quedaban definidas con precisión las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los cargos en los distintos niveles de gobierno ni entre los distintos funcionarios de la administración pública de los departamentos. En consecuencia, resultaba complicado erradicar los errores y abusos, pues el ejercicio del poder solía contaminar la gestión de lo público, mezclándose peligrosamente intereses políticos, públicos, económicos y privados.

A renglón seguido el secretario de Hacienda propuso las medidas que debían impulsar la actividad económica en Colombia y reducir el déficit fiscal. Para comenzar, resaltó que no era posible disminuir las partidas del gasto para ajustar el déficit, pues a la República le quedaba mucho camino que recorrer para alcanzar unos servicios básicos aceptables (educación, sanidad, pensiones, infraestructuras, administración, comunicaciones, inversiones) y, por tanto, había que reducir gastos innecesarios no productivos, al tiempo que se aumentaban los ingresos destinados a cumplir con los compromisos contraídos por la República, para lo cual era esencial impulsar el

desarrollo económico. Sin mejorar la productividad y la competitividad, no se podrían multiplicar los ingresos fiscales²¹⁸.

Diagnosticado el problema, el secretario de Hacienda centró su intervención en cómo debía conseguirse este crecimiento que dotara a Colombia de una economía autosustentable y competitiva en los mercados internacionales. Y una vez más fue concreto en sus propuestas. Para que la agricultura prosperara, no había que hacer reglamentaciones, sino dejar actuar a las fuerzas del mercado. Había que garantizar la libertad, eliminando cualquier intervencionismo; poner en circulación toda la tierra existente; y realizar las inversiones productivas que se requirieran. Como Colombia no disponía del suficiente ahorro interno, José María del Castillo no dudó en proponer que se debían buscar los capitales necesarios en los mercados financieros internacionales. Tenía claro que la deuda (interna o externa) no era nociva si los capitales prestados se destinaban a promover el desarrollo y que había que acudir a los préstamos siempre y cuando las tasas de interés pagadas fueran menores que los beneficios obtenidos en las inversiones. Asumía que era un problema de productividad de los sectores y de calcular los beneficios en el corto, medio y largo plazo. Obviamente, no dudó en subrayar que los empréstitos jamás se debían pedir para fomentar negociaciones de tipo agiotista. La Hacienda pública estaba para promover el progreso, no para ser utilizada como una maquinaria de negocios privados. Partiendo de estas ideas, planteó a la Cámara la necesidad de contratar un nuevo empréstito de 30 millones de pesos.

Asimismo, el secretario de Hacienda explicó que para aumentar los ingresos del erario no debían elevarse los impuestos indirectos (regresivos), sino los directos (progresivos), que habían de gravar universalmente a toda la población de forma proporcional a sus rentas.

“La mayor parte de los gastos que hace un gobierno en su administración interior tiene por objeto defender al rico contra el pobre, porque si ambos quedasen abandonados a sus fuerzas respectivas muy pronto sería despojado el primero. Por lo mismo, el rico debe contribuir aún más allá de la proporción de su fortuna para sostener un orden que le es tan ventajoso, así como es muy conforme a la equidad y exigir más de lo superfluo de él, que de lo necesario del otro. El pobre también encuentra una protección en el orden social, pues desde que adquiere una propiedad o una renta cualquiera asegurada en los frutos de su trabajo, no goza de ellos sino bajo la garantía del gobierno. El impuesto que paga es para él una prenda de libertad; él tiene un derecho sobre el orden político que

²¹⁸ “Exposición del secretario de Hacienda ante el Congreso de Colombia, 1 de febrero de 1826”, BNC, sala 1, núm.. 14.029, 6. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 59-173, p. 4.

ayuda a mantener, y el ahorro que lo obliga a hacer su contribución es el justo precio de los goces que debe encontrar en el imperio de las leyes [...]. Es indispensable ocurrir a las contribuciones directas o a un repartimiento de cargas proporcional a las facultades de los que deben sufrirlas, porque son interesados en la conservación de la República, de sus fortunas y de su misma vida; más bien que tener un recurso frecuente a las extraordinarias o al recargo de las indirectas. La exacción de las directas no debe hacerse sino por el tiempo que el producto de las indirectas sea inferior a los gastos necesarios. Aquellas deben arreglarse con cuidado para el evento previsto, y considerarse siempre como subsidiarias en defecto de las otras”²¹⁹.

Especificó que había que reducir los elevados impuestos que gravaban las importaciones para evitar que dieran lugar a un contrabando abultado. Declaró que el 60% de las importaciones había dejado de pagar los derechos y explicaba que la práctica demostraba que a mayores impuestos se generaba más fraude. Explicó que había que mejorar la administración de las aduanas (los puestos se consideraban en propiedad, por lo que eran normales las comisiones que se cobraban) y los correos para optimizar la conexión informativa en toda la República. Estos objetivos precisaban de un aumento de salarios a los empleados a fin de evitar la corrupción; una gestión más eficaz de las rentas de los resguardos, el papel sellado (proponía una sola fábrica para controlar mejor la producción), el aguardiente y la pólvora (planteaba la pertinencia de continuar el estanco); la reducción de los derechos de las alcabalas, las toneladas, las patentes de buques, el anclaje, los aranceles y el derecho de quintos (propone pasar del 3% al 2% para aumentar la amonedación y evitar extracciones de plata y oro sin amonedar y sin quintar); la supresión del diezmo; y el arrendamiento de la gestión de las salinas, pues se había comprobado que resultaba caro y complicado llevar desde el Estado este ramo. Defendió, en cambio, la permanencia del estanco del tabaco por entender que representaba una de las rentas que ofrecía beneficios seguros en el corto plazo.

Concluyó afirmando que las tierras que se encontraban sin cultivar ni repartir impedían la generación de la riqueza que requería la República. Para solucionar este inconveniente, abogó por la confección de censos y catastros exactos para determinar qué tierras eran productivas y cuáles no. Para redundar en la idea inicial de su intervención, reiteró que todas estas propuestas serían inviables si no se creaba una administración pública digna de tal nombre, basada en criterios de mérito y capacidad: “Una administración bien establecida asegurará los productos de la contribución, y ella

²¹⁹ *Ibid*, pp. 31 y 32.

no puede costar más que el actual sistema de colectores”²²⁰. En suma, José María del Castillo demostró que sabía bien no solo lo que había que hacer, sino además cómo lograrlo. La claridad de sus ideas y la minuciosidad de sus análisis son manifiestas.

En el informe que José María del Castillo y Rada presentó al Congreso el 12 de mayo de 1827 volvió a repetir los argumentos que había venido explicando en años anteriores, lo cual indica que los miembros de la Cámara no habían prestado mucha atención ni crédito a sus tesis. Todavía no se ha encontrado un motivo coherente que explique por qué el secretario permaneció en su puesto y cómo logró sostenerse hasta 1830, momento en que se disolvió la República de Colombia. Imbuido de los principios liberales republicanos, recordaba que todos los ciudadanos, sin excepción ni privilegio, debían contribuir con sus impuestos de forma proporcional a sus rentas al sostén de la República (como se acordó en la ley sancionada el 30 de septiembre de 1821), pero explicaba que no se había aplicado convenientemente debido a que su redacción era “oscura”. Reiteró que los impuestos directos no debían ser tan elevados que se convirtieran en un obstáculo para la creación de riqueza, indicando que este tipo de impuestos requerían la confección de los pertinentes catastros y listas de contribuyentes. Señaló también que desde el 11 de mayo de 1826 se había resuelto por ley cómo se debía proceder para la recaudación de dichos impuestos directos, distinguiendo entre la contribución territorial sobre los predios rústicos, la urbana sobre los alquileres de casas y la personal sobre los salarios de todos los oficios, artes y ocupaciones. Subrayó que

“las contribuciones directas deben sostenerse como un recurso subsidiario y cobrarse solamente cuando las indirectas no cubran todos los gastos. Los catastros y listas de contribuyentes deben hacerse cuanto antes con escrupulosidad y corregirse todos los años. Estas operaciones han de encargarse a comisarios especiales y nunca a los mismos recaudadores. Convendría también que la territorial recayera exclusivamente sobre la renta de la tierra, valuándose esta y computándose aquella desde el 3 hasta el 6% según las localidades; que la urbana se rebajase reduciéndose el 10% al alquiler de ocho meses, dejando libre los otros cuatro y en fin, que la personal se moderase también libertando de ella a los maestros de oficios y a otras clases y aumentando la escala de algunas [...]. El defecto de esta quiso suplirse momentáneamente con medidas de circunstancias, y creyendo que lo improductivo de las rentas procedía de la naturaleza de los impuestos, se mandó suspender el cobro de los directos y recaudar la alcabala y una capitación de tres pesos en toda la República. El resultado ha sido que la capitación se repugnó generalmente, que en algunos puntos ha

²²⁰ *Ibid*, p. 33.

producido conmociones que no causaron las contribuciones directas, que hasta el día ha sido casi nulo su rendimiento, que la alcabala ha hecho sentir su enorme peso y dado a conocer su maligna influencia, y que mientras se ha tratado su restablecimiento, las cajas se han visto exhaustas y todos los ramos de la administración indotados; en esta capital está corriendo el quinto mes que no se paga a ningún empleado y hay pocas o ningunas esperanzas de que haya fondos para hacerlo en lo sucesivo”²²¹.

Según Castillo y Rada, el problema de fondo radicaba en que una “turba de rentistas rutineros, o de egoístas maldicientes que lloran la pérdida de aquellos días de barbarie y rapacidad (de la Colonia), está impidiendo el cobro de los impuestos directos y promoviendo los beneficios privados sobre los públicos” y reiteró sus argumentos centrales: la necesidad de basar la tributación en los impuestos directos y en la urgencia para ello de formar una administración pública que gestionara con perfección los asuntos de la República, describiendo al detalle cómo se debía estructurar dicha administración y qué atribuciones debía cumplir cada una de sus partes.

Asimismo, quedaba claro que no había que recurrir a una política fiscal basada esencialmente en el recorte de los gastos para ajustar el déficit, sino esforzarse en aumentar los ingresos. Declaraba sin ambages que

“la economía bien entendida consiste en la fijación de los gastos públicos y en la remoción de toda arbitrariedad. Las economías en el sentido vulgar, que han pretendido reducirlas no a la determinación de los gastos necesarios sino a la rebaja o reducción de estos, han sido comúnmente un embeleso con el cual se ha querido adornar el preámbulo de los decretos bursátiles. Sea superchería o ignorancia, algunos han propuesto restablecer el Estado con reformas de cocina o despensa. Prescindiendo de la miseria e inutilidad de semejantes ahorros es menester estar ciego para prometerse el acierto con semejantes métodos. La economía no consiste en las reformas particulares de tal o cual ramo, sino en el establecimiento de una sencilla, vigilante y severa administración; esta es la que mantiene el orden y aplica incesantemente el cuidado”²²²

Añadía además el secretario de Hacienda que Colombia necesitaba de una justicia independiente que velara por el cumplimiento de la ley y erradicara todos los

²²¹ “Exposición que hace el secretario de estado en el Despacho de Hacienda de Colombia al Congreso Nacional de 1827 sobre los negocios de su Departamento, Bogotá, 12 de mayo de 1827”, BNC, Fondo Pineda, 350, pieza 18. Reeditada en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. II, pp. 294-345, p. 17.

²²² *Ibid*, p. 23.

abusos; un ejército y una policía profesionales que garantizaran el orden y la seguridad internos dentro del marco de la libertad de la Constitución; y un cuerpo diplomático que velara por la correcta inserción internacional del país. Todo ello reclamaba un gasto que había que emprender. Finalmente, en el capítulo del crédito externo era claro y contundente cuando denunciaba las prácticas que se habían convertido en habituales. He aquí sus propias palabras:

“La oficina destinada a administrar los fondos aplicados a su conservación ha recibido de la ley tal grado de independencia del ejecutivo, que no me es dado el poder hablar de él con la extensión que debiera hacerlo en otro caso; mas no puedo dejar de mencionarlo por el influjo poderoso que ejerce en las operaciones fiscales, y por su conexión y relaciones con la administración de hacienda. La ley aplicó al crédito varios ramos íntegros de las rentas nacionales, y alguna parte de otros. Estos ramos se recaudan por las oficinas dependientes del departamento de hacienda, y depositándose en las tesorerías han de hacerse por estas los pagos. Sobre esto llamo la atención del congreso; y prescindiendo de lo expuesto que ha de quedar el crédito nacional si los pagos se han de hacer por estas oficinas en la mayor parte independientes de la de la dirección, haré notar que es un recargo, o más bien un motivo de complicación en las cajas de depósito que van propuestas. ¿No sería mejor que las sumas recaudadas con aplicación al crédito se depositasen en comisionados o agentes especiales de la misma dirección? Ello es, que a más de evitarse así la complicación de atenciones de las cajas de depósito, se conseguiría que los fondos del crédito fuesen sagrados y que en ningún caso se distrajesen de su objeto, como ha sucedido en el año anterior por consecuencia de los trastornos de los departamentos a que ha sido consiguiente el irrespeto y la infracción de las leyes [...]. Por lo demás, debiendo la dirección dar la cuenta que ordena la ley, me contraigo a informaros que no se han depositado los fondos destinados para el pago de intereses y la amortización sino en muy pocas provincias; porque en todas las demás se ha echado mano de ellos para satisfacer necesidades que las mismas crearon, conmoviéndose para contener las conmociones de otras. Las cámaras deben también tomar en consideración esta ocurrencia para precaver que pueda repetirse; porque si se tolera una vez el quebrantamiento de una ley de tanta trascendencia so pretexto de necesidades creadas por las administraciones departamentales, es evidente que se crearan todos los días para justificar las dilapidaciones y la aplicación de los fondos destinados por la ley a otros objetos”²²³.

²²³ *Ibid*, p. 32.

En suma, el secretario había desgranado los principios para la formación del Estado liberal, precisando además dónde se encontraban los problemas esenciales de la maquinaria de Hacienda y cuál era su solución. Resulta evidente que existía una idea rectora central de teoría económica y política sobre cómo organizar las finanzas del Estado. El secretario de Hacienda también denunció que si no se llegaban a implementar debidamente las directrices señaladas como básicas, los miembros de la Cámara serían responsables de las posibles consecuencias al impedirse el desarrollo económico e institucional que requería la República, defendiendo sin rodeos que la voluntad política de algunos diputados, movidos por intereses privados de corto plazo, no debía hipotecar el futuro de Colombia.

A partir de 1828 el desorden político regresó a la República de Colombia. El proyecto continental de Simón Bolívar chocó contra el de Francisco de Paula Santander. Bolívar trató desesperadamente de mantener su proyecto de integración en el Congreso Admirable del 20 de enero de 1830, pero la crisis política se saldó finalmente con el desmantelamiento del proyecto federal de la Gran Colombia y la separación de Venezuela y Ecuador.

La última exposición de Castillo y Rada ante el Congreso Constituyente, el 25 de enero de 1830, es un resumen de la situación conflictiva en la que se encontraba Colombia. Tras relatar los disturbios acaecidos, propuso a los constituyentes que debían discutir la nueva Carta Magna unas recomendaciones en materia de Hacienda pública. Advirtió que dada la situación conflictiva por la que había pasado el país, no se habían podido instrumentar las medidas aprobadas para mejorar la administración y que la situación de desorden había complicado aún más la recaudación de los ingresos y la ejecución adecuada del gasto, especificando que había que corregir algunos errores, pues se seguía cobrando la alcabala; se había restablecido el estanco del aguardiente; se había arrendado la renta del estanco de tabaco a particulares al fracasar la gestión desde el Estado; habían aumentado los derechos de importación; y se había permitido la importación de algunos productos prohibidos con el objeto de incrementar los exiguos ingresos. Defendió la medida que se había adoptado de repartir en propiedad las tierras comunes de las comunidades indígenas (resguardos) “en proporción de lo que cada uno pudiese trabajar” con la intención de mejorar su situación, incorporarlos al mercado e imponerles una contribución personal de tres pesos y medio por año, quedando así exentos de todas las demás nacionales, eclesiásticas y municipales. Finalizó su exposición recomendando a los constituyentes que tratasen por todos los medios de recuperar la confianza de los inversores extranjeros restableciendo el orden, la transparencia en la gestión de lo público y el

respeto a las leyes, puesto que Colombia necesitaba el crédito exterior para seguir fomentando el crecimiento de los distintos sectores productivos²²⁴.

CHILE²²⁵

Diego José Benavente (1823-1824)

La historia fiscal de Chile tuvo algunas características especiales durante el siglo XIX que la diferenciaron del resto de los países de América Latina. Durante los períodos de la Patria Vieja (1810-1817) bajo Francisco de la Lastra, la Patria Nueva (1817-1823) con Bernardo O'Higgins Riquelme como Director Supremo, y el régimen conservador liderado por Ramón Freire (1823-1826), los planteamientos centralistas se impusieron sobre los federalistas facilitando en consecuencia la creación de una estructura fiscal que evitara las tensiones entre las fronteras de influencia de los gobiernos central, estatales y municipales. Las Constituciones de 1822 y 1823 establecieron de forma clara los principios de igualdad, universalidad y proporcionalidad y señalaron cómo se debían gestionar los impuestos creando para ello una administración central (Tesorería, Contaduría, Oficinas provinciales, inspectores). No obstante, con la Constitución de 1828 aparecieron tensiones entre el gobierno central y los provinciales haciendo que también en el caso chileno la Hacienda se convirtiera en un mecanismo político para la gestión del poder, en vez de ser un instrumento para la consolidación y perfeccionamiento del Estado.

Por lo general la historiografía chilena suele resaltar la figura de Manuel Rengifo, Ministro de Hacienda (1830-1835 y 1841-1844), subrayando que fue quien puso las bases modernas de la Hacienda Pública chilena. No obstante, los trabajos de Rafael Sagredo Baeza (Sagredo Baeza, 1997) han puesto de relieve la importancia de estudiar los pensadores de la etapa 1817-1826. Diego José Benavente Bustamante fue un político chileno (nació en Concepción en 1790 y murió en Santiago en 1867) que ocupó cargos en el Ministerio de Hacienda en los primeros gobiernos independientes. Hijo de Pedro José Benavente Roa y María Ana de Bustamante Roa y Guzmán y hermano del Ministro José María Benavente, cursó sus primeros estudios en el Seminario Conciliar de Concepción. Se casó con Mercedes Fontecilla, viuda del general José Miguel Carrera, con quien tuvo cuatro hijos. Con el comienzo de la independencia se enroló en el ejército y participó en la Expedición Auxiliadora de Chile a la Argentina bajo las órdenes del coronel Pedro Andrés Alcázar. Regresó a Chile en 1812, acompañó a la campaña del sur como jefe de escolta al general José Miguel Carrera y ascendió a capitán del regimiento de Húsares de la Guardia General. Tras la batalla de Rancagua

²²⁴ "José María del Castillo y Rada, Exposición que por orden del Libertador hace el presidente del Consejo de Ministros al Congreso constituyente de los actos a que S. E. se refiere en su mensaje, Bogotá, 25 de enero de 1830", en *Gaceta de Colombia*, 31 de enero de 1830.

²²⁵ Ideas tomadas de Pérez Herrero, 2012.



fue primero a Mendoza y luego a Buenos Aires apoyando a Carrera en su pugna con el general José de San Martín y Bernardo O'Higgins. Durante su exilio se dedicó al periodismo, y se hizo cargo de la familia de Carrera, tras el fusilamiento de todos los hermanos. Una vez que regresó a Chile en 1824 tras la abdicación de O'Higgins, el Director Supremo Ramón Freire lo designó Ministro de Hacienda (12 de julio de 1823 a 2 de octubre de 1824; y del 8 al 17 de octubre de 1825) y Ministro de Marina (2 de octubre de 1824 a 22 de febrero de 1825). Fue electo diputado en dos ocasiones (1823 y 1826), senador nueve veces (1834, 1844, 1846, 1849, 1852, 1855, 1857, 1858 y 1861, llegando a ocupar la presidencia de la cámara alta). Perteneciente al grupo conservador, se opuso a Portales entrando a formar parte del partido *filopolita*. Bulnes le encargó importantes misiones como diplomático (en 1847 fue nombrado ministro plenipotenciario ante el gobierno de Perú y también, ante el Congreso Americano que se reunió en Lima; y en 1855 gestionó la firma del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación con Argentina). Fue uno de los fundadores de la Sociedad de Lectura establecida en Santiago en 1828; miembro de la Sociedad Patriótica en 1840; de la Sociedad Nacional de Agricultura; de la Academia Chilena creada por el gobierno en 1823; y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. En 1845 escribió sus memorias tituladas *Las primeras campañas en la Guerra de la Independencia de Chile* (1845) en las que apoyaba a José Miguel Carrera (Benavente Boizard, 1943; Cardal, 1997; Figueroa, 1928; Valencia Avaria, 1986).

Diego José Benavente en unos momentos confusos en los que Chile estaba configurando los cimientos institucionales del Estado redactó importantes reflexiones sobre cómo se debía establecer la Hacienda Pública. En el momento en que el déficit en los presupuestos se elevaba --por el aumento de los gastos tras la gestión de O'Higgins y las necesidades bélicas de la expedición de Chiloé, la reducción de los ingresos derivados de las aduanas como resultado de la coyuntura comercial y de la caída de los precios y la imposibilidad de acudir a recursos extraordinarios— el recién nombrado Ministro de Hacienda estudio la situación y planteó en agosto de 1823 una reforma fiscal profunda que llevó a la discusión en el Congreso en enero de 1824 sobre las siguientes bases:

1. No hay que encontrar los fondos necesarios para financiar los gastos que el Congreso prioriza según criterios a veces no muy claros, sino que hay que comenzar en una primera fase ajustando los gastos a los recursos existentes.
2. La deuda debe pagarse siempre para no romper la credibilidad del país, ya que el crédito es un recurso importante para las finanzas del estado siempre que se maneje de forma adecuada.
3. Es necesario crear una contribución única directa, un banco nacional, una Caja de Crédito Público para amortizar la deuda interna y para apoyar las pensiones de los servidores públicos (civiles y militares); diseñar una administración

pública centralizada con funcionarios preparados a fin de evitar las evasiones fiscales; y enajenar los bienes públicos (manos muertas) que no estuvieran en activo para aumentar los factores de producción.

4. Los impuestos indirectos son insuficientes, excesivamente coyunturales (dependientes de oscilaciones en las cosechas, demanda, situaciones bélicas, bloqueos, precios), no favorecen las transacciones comerciales, e injustos por gravar por igual a todos los ciudadanos independientemente de sus rentas (regresivos). Las aduanas y las alcabalas son impuestos improcedentes si se quiere fortalecer el Estado.

5. Los impuestos directos son la base de una buena Hacienda Pública y deben gravarse de forma proporcional a los recursos y facultades de los ciudadanos (renta del trabajo y capital), para lo que es indispensable contar con un padrón de población, propiedades, capitales, empresas, inmigrantes (la oficina central de estadística se crearía en 1843 coincidiendo con la gestión del Ministro de Hacienda Manuel Rengifo) (Benavente, 1841).

Obviamente, las propuestas de Bustamante fueron rechazadas por casi la mayoría de los senadores al comprobar que lesionaban los intereses y privilegios de los grupos de poder a los que representaban. La inestabilidad política que comenzó a enfrentar a los grupos políticos en el Congreso a partir de 1823 no favoreció la puesta en vigor de un plan agresivo capaz de impulsar una reforma fiscal estructural. Al final de su mandato, Benavente seguía quejándose de la falta de recursos y del triste estado de la hacienda, insistiendo en la necesidad de acudir al endeudamiento del Estado para salir de la crisis ²⁴. No obstante, lo importante es comprobar que a comienzos del siglo XIX circulaban en Chile propuestas económicas claras basadas en principios liberales clásicos aceptados en el mundo atlántico como los pilares sobre los que construir el Estado. Lo irónico, fue que finalmente Bustamante se vio obligado a restablecer el estanco del tabaco, pasando a ser así recordado por muchos como un ministro continuista de monopolios y privilegios de Antigua República.

Manuel Rengifo (1830-1835; 1841-1844)

Después de un breve paso por el ministerio de hacienda de Mariano Egaña (1830) y Juan Francisco Meneses (1830), asumió entre 1830 y 1835 Manuel Rengifo. Este fue diputado y senador y la administración de José Tomás Ovalle lo nombró a cargo de la cartera de Hacienda. Cuando asume, el país se encontraba envuelto en grandes dificultades económicas producto de la guerra civil.

²⁴ Cfr. Sesiones del congreso nacional., *Sesión 21 de Enero de 1825*, p.311.

En efecto, el 4 de Octubre de 1834 publicará una Memoria de Hacienda que presentará ante el congreso y en la cual no sólo abordará los temas coyunturales de ingresos y egresos del Estado sino también se dedicará a reflexionar sobre la condición económica de Chile y su proyección hacia el futuro. Así comenzará señalando que más que un análisis de las leyes y las transacciones económicas que tuvieron lugar en el transcurso del año en que escribe “interesa mucho más que el fruto de este estéril trabajo, descubrir las causas del desorden de nuestro sistema de rentas, desorden que se cofunde con el origen de la gloriosa revolución que dio al país una nueva existencia”⁴⁴ Hace un recuento desde la época en que Chile era colonia, donde apenas la capitánía general sostenía las cargas que gravaban su erario, a tal punto que los gastos de la guarnición de Valdivia y de Chiloé se pagaban por la tesorería del Perú. Una vez conseguida la independencia sobre frágiles fundamentos económicos- falta endémica de capitales- el costo de la libertad se vio reflejada en el desorden de sus rentas “desde esta época data el origen de la deuda interior y la ruina del sistema económico, que ya no tuvo regla fija ni otros límites que las exigencias de la república y la forzosa obligación de llenarlas. Si a los donativos y empréstitos impuestos en aquel tiempo, agregamos las prorratas arbitrarias, las requisiciones militares y todos los males de una guerra informe en que el encarnizamiento de los partidos aumentaba la devastación de las mas opulentas provincias del Estado, podremos fácilmente concebir cuales fueron las causas del aniquilamiento de la riqueza pública y el origen de los conflictos a que se han visto después reducidos nuestros gobiernos para cubrir los gastos de la administración”⁴⁵.

Después de reflexionar sobre las vicisitudes vividas en el país durante los primeros años de la independencia donde la guerra externa consumió valiosas energías, verterá su crítica sobre la propia disposición de los ciudadanos a trabajar con honradez por el bien de todos considerando especialmente lo ocurrido en los años 1820 “la perversión de la moral pública hizo, pues, que las revoluciones se repitiesen incesantemente, porque servían de medio para obtener destinos o de escala para lograr ascensos. Así hemos visto, aunque sea sensible este recuerdo, conspirar para obtener un empleo y volver a conspirar para conservarlo”⁴⁶.

Haciendo un recuento de las causas que Rengifo consideraba que explicaban la pobreza de las rentas, señalará que

1. entre las primeras se encontraba la destrucción de las fortunas particulares, fundamentalmente por el caos de la guerra y el hundimiento de la producción. Esto llevo a la anemia de capitales que urgía recuperar “como la creación de

⁴⁴ Cfr. Memoria que el ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al congreso nacional, año 1834, en sesión 37, cámara de diputados, 10 de Octubre de 1834, en Sesiones del congreso nacional, Tomo 22, 1833-1834, p.451.

⁴⁵ Ibid.p.452.

⁴⁶ Ibid.452.

capitales, aun en pueblos regidos por las más sabias leyes, es siempre lenta, y sigue las reglas inmutables que ha establecido la naturaleza misma de las cosas, el gobierno no debía vincular sus esperanzas en el tardío resultado de nuestra naciente industria; y se propuso promover el bienestar de la nación atrayendo a Chile con medidas indirectas el comercio activo de otros países. Se propuso también, conforme a este principio, la adopción de cuantas providencias contribúan a garantizar a los extranjeros la posesión pacífica de sus bienes en cualesquiera circunstancia y a borrar la idea desfavorable que había dejado los recuerdos de nuestra procelosa revolución⁴⁷. En este último sentido, Rengifo defenderá el papel de la propiedad privada de los medios de producción, propiedad que fue resguardada por *liberales instituciones* y afianzada la seguridad interna por el establecimiento de una *policía vigilante* que explicaba por qué el país “se ha cubierto...de extranjeros industriosos, cuyo número aumenta cada día, atraídos por el carácter hospitalario de los habitantes y por la tuición benéfica que les dispensa la Carta fundamental de nuestros derechos”⁴⁸.

2. la segunda causa que debe atribuirse al atraso de la Hacienda fue la falta de orden interno que tuvo efectos económicos, sociales y de inestabilidad en las políticas de hacienda⁴⁹.
3. la tercera causa de la desorganización del sistema de rentas fue “la falta de un plan regular y estable de procedimientos en el departamento de Hacienda”⁵⁰. En este sentido según el ministro, no habiendo orden ni regla fija para realizar los pagos, frecuentemente sacaban partido los acreedores más importunos o que tenían más influencia. El desorden administrativo llevó a que aumentaran las deudas impagas y se gravara aun más negativamente el erario público “midiendo el gobierno con exactitud los conflictos en que le ponía esta deplorable situación, no halló otro expediente para salir de ella que el de clasificar las deudas a que estaba afecto el Erario, dividiéndolas en atrasadas y corrientes. Bajo la primera denominación se comprendieron todos los créditos anteriores al 1º de Julio de 1830; y bajo la segunda los que fuesen de fecha posterior. La deuda corriente se mandó a cubrir en dinero por las oficinas pagadoras, y la atrasada en libramientos contra documentos de aduana, haciendo previa entrega de contado en la tesorería general de una cantidad

⁴⁷ Ibid. p.453.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid. p. 454.

⁵⁰ Ibid. p.454.

relativa al valor de la deuda negociada, que se reintegraba incluyéndola también en el libramiento”⁵¹.

4. Como una cuarta causa de los desordenes administrativos y financieros del Estado, Manuel Rengifo señalará la pérdida del crédito ante quienes estaban en condiciones de prestar dinero al erario público a raíz de la falta de cumplimiento del fisco por sus deudas y por último, en quinto lugar, señalará como responsable *al espíritu de innovación propagado como un contagio entre todas las clases de la sociedad*, refiriéndose fundamentalmente a la necesidad política de construir un nuevo orden que llevó a la sociedad a experimentar y buscar sin acierto un modelo de organización que permitiera alcanzar la estabilidad y el orden ⁵².

Para Rengifo la solución a estos problemas se basaba en el progreso interno (desarrollo), el cual dependía de:

1. Promover orden interno y estabilidad política: A) 1831-1841: gobierno conservador-militar de José Joaquín Prieto Vial, militar; Diego Portales en la sombra). Creación de la Guardia nacional). La Constitución de 1833 durará hasta 1891 (que la reproduce en parte) y 1925. B) 1841-1851 Manuel Bulnes, presidente por elección moderado consensuado con liberales (ocupación del estrecho de Magallanes), ley de prensa, hallazgo de minas de plata). Orden igual progreso.
2. impulsar la generación de riqueza en la economía nacional (fomento de la industria y minería)
3. fomentar espíritu de empresa
4. Fomentar comercio internacional (mejorar la marina mercante y los puertos; garantizar libertad comercial, reducir impuestos en lo posible) procurando una balanza favorable. El aumento del comercio genera ingreso aduanas. Para ello hay que mantener activos tratados y pactos comerciales con el extranjero (Valparaíso se convierte en el puerto de Chile)
5. Fomentar comercio interno (construir carreteras y puertos, aprovechar ríos, consolidar las fronteras del Norte, colonizar frontera sur de Magallanes, establecer mayor seguridad en la frontera interna al sur del Bío-bío,
6. Cumplir con las obligaciones de la deuda para mantener crédito (subraya que ante la falta de crédito interno suficiente hay que acudir al externo para financiar la progreso de la industria). En 1842 correspondía pagar una parte de los intereses de un préstamo tomado en Londres en 1822 de 1 millón de libras

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid. p.455.

esterlinas a un interés del 6%, lo que generaba una deuda acumulada en 1842 de 8.452.700 pesos ¹⁸⁰.

7. mejorar el conocimiento del territorio para poder ocupar con provecho el espacio y perfeccionar la estadística con el fin de poder evaluar y proyectar el progreso (creación de la oficina central de estadística).
8. Estimular el aprovechamiento de los recursos para estar preparados para responder a las demandas económicas externas
9. Fomentar confianza (el triunfo en la guerra de la Confederación Perú-Boliviana entre 1836-1839 generó confianza y legitimó el orden político conservador interno que había surgido de una guerra civil en la que los centralistas aplastaron sin piedad a los federalistas en 1830).
10. Equilibrar ingresos y gastos para evitar déficit. Las aduanas siguen siendo la renta más importante, seguida del monopolio del tabaco (contradictorio con el espíritu liberal) En 1842 en medio de la preocupación por dar un nuevo impulso a la agricultura se discute la pertinencia del Diezmo

*Tabla con el porcentaje con que contribuye aduanas a las rentas públicas ordinarias
1840-1850*

<u>Año</u>	<u>% Aduanas</u>
1840	61.9
1841	59.0
1842	62.9
1843	56.6
1844	53.3
1845	54.7
1846	57.4
1847	56.6
1848	54.6
1849	57.6
1850	60.6

Fuente: M.M.H.,1840-1850.

Evolución de las rentas del estanco desde 1827 hasta 1850:

Movimiento del estanco desde 1827 hasta 1850

¹⁸⁰ M.M.H., 1842, pp.53-55. Para una descripción de la deuda pública externa chilena antes de 1850 Cfr. Urzúa, 1945 (especialmente capítulos I y II, pp.39-47).

Años	Producto líquido en pesos de la época
1827	\$455.728
1828	\$376.314
1829	\$320.659
1830	\$283.194
1831	\$326.779
1832	\$278.649
1833	\$248.496
1834	\$250.059
1835	\$271.388
1836	\$193.834
1837	\$294.616
1838	\$224.672
1839	\$240.370
1840	\$279.780
1841	\$325.055
1842	\$335.211
1843	\$383.894
1844	\$430.454
1845	\$387.504
1846	\$384.250
1847	\$413.685
1848	\$443.565
1849	\$439.788
1850	\$393.466

(Fuente: M.M.H. 1870, p.41)

En Chile hay que destacar que el régimen autoritario militar favorece y facilita la introducción de medidas reformistas liberales. El Ministro de hacienda no tiene que negociar en la Cámara de diputados las reformas. El orden se consigue y se impulsa el progreso.

CONCLUSIONES

Comparación de Argentina y España

La Constitución de 1853 –reformada en los años sesenta- en Argentina y la Reforma fiscal de 1845 en España establecieron similares principios tributarios para la construcción de la nueva fiscalidad. Sin duda, la diferencia más notable y de la que derivan las otras fue la distribución de la potestad fiscal entre los diferentes niveles de gobierno en un sistema central y en el otro federal, más allá de los distintos acontecimientos políticos, circunstancias geográficas y ciclos económicos nacionales e

internacionales, que condicionaron las prácticas fiscales. Ambas Haciendas experimentaron una profunda transformación en sus ingresos que revela la transición de la fiscalidad del Antiguo Régimen a otra liberal.

Del análisis de los debates se desprende que los Convencionales argentinos y los Diputados españoles apoyaron las reformas propuestas por la Comisión examinadora de la Constitución y los Ministros de Hacienda. Además, demostraron que tenían un profundo conocimiento de teorías económicas, de políticas fiscales y del manejo de la Hacienda pública. Ellos sabían cuáles eran los puntos débiles de la fiscalidad y estaban empapados de las prácticas fiscales que se implementaban en otras latitudes.

En ambos casos, se instauró un sistema fiscal que conjugaba contribuciones directas e indirectas. En España, de las directas se destacó la contribución territorial, que fue la más significativa en la segunda mitad del XIX, aportando más del 20 % de los ingresos fiscales. Entre las indirectas, el arancel de aduanas aportaba el 14 % y el impuesto al consumo el 12 % de los ingresos del Estado. Este fue el impuesto que mayor resistencia encontró para su implantación, pero el Estado no podía renunciar a los altos ingresos que estos gravámenes generaban. Fue el punto débil de la nueva reforma porque contravenía –al igual que los monopolios- principios económicos liberales, como la libre circulación de productos y la equidad proporcional del impuesto, ya que pesaba igual sobre ricos y pobres.

Sin embargo, a pesar de que –en líneas generales- la reforma optó por la distribución equitativa, en la práctica los tributos se recaudaron con mecanismos clientelares que discriminaban a los contribuyentes según su capacidad de influencia política. El Estado renunció a crear las estadísticas fiscales (catastro de la propiedad territorial y registros industriales). Se dejó que las bases fiscales y el reparto de los tributos fuesen realizados por los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. De este modo, se consintió la ocultación fiscal para los contribuyentes más ricos y la mayoría de la población, sin influencias políticas, no pudo escapar a la tributación. Estas prácticas fraudulentas, como el propio proceso electoral y político de aquel sistema censitario y caciquil pusieron trabas a la nueva fiscalidad.

En ambos, los sectores privilegiados escaparon del peso de la contribución porque los impuestos a la importación, en Argentina y los repartos de los consumos y contribución directa, en España terminaron trasladando la carga tributaria al sector de los consumidores, dentro de esquemas fiscales altamente regresivos, por el predominio de los impuestos indirectos.

Concretamente, en los debates que se han examinado -1860 y 1866- los congresistas argentinos impulsaron la reforma en beneficio de los intereses de la Nación toda, en especial del sector de los consumidores y en oposición a los intereses

de la elite agroexportadora de Buenos Aires. Los reformistas reconocían que los derechos aduaneros eran una contribución indirecta y como tal, le pertenecían a la provincia de Buenos Aires. No obstante, la crítica situación financiera causada por la Guerra del Paraguay obligó al gobierno nacional a hacer uso de dichos ingresos. El choque entre práctica –la crisis económica- y teoría –la Constitución- condujo al Ejecutivo nacional en cooperación con el Congreso a reformar la Carta Magna, como muestra irrefutable de la imposibilidad de renunciar a la principal fuente de ingresos.

La aduana que representaba el 90 % de los ingresos se convirtió en el motor de la expansión, ligado a la producción agropecuaria para el mercado exterior. Los impuestos al comercio exterior y al consumo fueron las herramientas básicas del Estado para generar recursos. El predominio del sector exportador y su gravitación en el control del Estado impidió que fueran los derechos a las exportaciones la principal fuente de ingresos fiscales, lugar que ocuparon las importaciones. Si se hubiese gravado a las primeras los productores nacionales habrían quedado en desventaja frente a la competencia internacional. Así quedaba planteado el dilema de la fiscalidad argentina: si los recursos fiscales provenían fundamentalmente de la aduana y ésta trasladada los impuestos a los precios de los productos de consumo masivo, entonces el “costo del progreso” lo pagaron los sectores populares por el encarecimiento del costo de vida.

La discrecionalidad en cuestiones fiscales no escapa a ninguno de los países. En las Cortes españolas se denunciaba el favoritismo hacia algunas provincias de los amigos políticos que evadían la contribución. Allí todas los pueblos -unos más que otros- contribuían con el Estado central, según el cupo repartido “equitativamente”. A la inversa, en Argentina, la Nación distribuía a las provincias -a unas más que a otras- los subsidios que les correspondían constitucionalmente en carácter de participación de las aduanas nacionales. Distintos sistemas, la misma arbitrariedad en el reparto de la carga tributaria -en el país ibérico- o de los ingresos fiscales -en el sudamericano-.

En ambos sistemas, la riqueza como posible fuente de recursos fiscales en sus distintas manifestaciones (propiedad, consumo suntuario, ingreso por renta, transacciones inmobiliarias y financieras, exportaciones) podría haber modificado la naturaleza de las cargas tributarias, pero éstas permanecieron inalterables. En Argentina, la hegemonía de la élite agroexportadora impidió la creación de un sistema tributario progresivo, ya que la contribución sobre la riqueza hubiese afectado sus intereses económicos. La solución se encontró en la preponderancia de los impuestos indirectos y del financiamiento exterior. En España, la reforma tuvo como límite el catastro, pues el intento del Estado de levantar la información sobre la riqueza territorial chocó con la oposición de los grandes terratenientes reacios a dar a conocer las extensiones de sus propiedades. De este modo, la contribución territorial, principal fuente de ingresos -que en teoría respetaba la proporcionalidad del impuesto- se

convirtió, de hecho, en altamente regresiva. En la práctica significó el reparto desigual de la carga fiscal, donde los que más tributaban eran los campesinos más humildes y sin redes de influencia que los librarán del reparto de cupos. Así, el privilegio se impuso sobre la ley en ambos sistemas y hubo que esperar hasta 1932 para que se creara la tributación directa y progresiva sobre la renta personal, en ambos casos.

Comparación de México, Colombia y Chile

De todo el material manejado en este ensayo enfocado al análisis de las propuestas de reforma fiscal impulsadas por los distintos Secretarios de Hacienda de México durante la primera mitad del siglo XIX se pueden extraer algunas conclusiones cuando se comparan sus proyectos de con los que realizaron durante el mismo período hicieron los Secretarios de Hacienda de Colombia y Chile (los detalles de las reformas fiscales de estos países pueden verse en Pérez Herrero, 2010c, 2011, 2012).

A comienzos del siglo XIX una buena parte de los pensadores de América Latina conocían bien las tesis liberales que circulaban por el espacio atlántico y muchos de los Secretarios de Hacienda manejaban con soltura las distintas teorías que se debían aplicar para dotar de una arquitectura fiscal sólida y estable que permitiera construir Estados fuertes. En algunos de los casos analizados se detecta que si no se hicieron las reformas fiscales que hubieran sido necesarias acometer no fue por falta de conocimientos, sino por:

a) Falta de voluntad política para realizarlas por parte de los grupos de poder más influyentes. En los casos de México (1821-1854) con gobiernos de cualquier signo político (federales, centralistas, radicales, moderados, conservadores) y de la Gran Colombia (1819-1830), las Haciendas Públicas no fueron por lo general utilizadas para fortalecer el funcionamiento transparente de las instituciones del Estado, sino que se comprueba que fueron manejadas como un recurso para fortalecer el poder político y los privilegios de ciertos grupos de poder e influencia. No se diseñó una Hacienda para poder impulsar un modelo de país previamente concebido, sino que se diseñó la estructura fiscal como reflejo de la realidad existente. Al no ser concebidas como una maquinaria de cambio, sino como una estrategia de perpetuación de poder, no es extraño comprobar que no tuvieron la capacidad de materializar los planteamientos teóricos liberales (ya fueran conservadores, radicales o moderados), perpetuándose en consecuencia algunas de las dinámicas sociales, políticas y económicas del período anterior del Antiguo Régimen.

b) Falta de información y de un aparato de gestión pública adecuado. En los casos de los gobiernos conservadores de Chile (1823-1826; 1830-1850) y de la etapa de gobierno liberal de Colombia (1849-1854) que se alcanzó el orden político interno por vías autoritarias o semi-autoritarias, se comprueba que no se pudieron realizar las

propuestas de reforma fiscal por no disponer de la información adecuada (censos, catastros) para establecer el mapa del sistema tributario, no contar con una administración pública de mérito y capacidad bien entrenada que a su vez estuviera bien coordinada en los distintos niveles (federal, estatal-provinciales, municipal).

c) Los materiales trabajados en esta investigación permiten concluir que muchos de los secretarios de hacienda de Colombia, México y Chile estudiados, conocedores de los principios teóricos liberales, propusieron utilizar la Hacienda pública para fortalecer el funcionamiento transparente de las instituciones estatales, pero se encontraron con la oposición de ciertos diputados, representantes de grupos de poder, apoderados de las distintas regiones de la República y delegados de casas comerciales y bancarias extranjeras, que pretendían gestionar la Hacienda como instrumento al servicio de sus intereses privados para sustentar las complejas redes clientelares existentes (algunas de ellas, probablemente herederas de las dinámicas de Antiguo Régimen del pasado).

De todo ello se puede concluir que no se puede establecer una relación causa-efecto única entre el éxito o fracaso de las reformas fiscales y el tipo de gobierno en el que se impulsaron. Parece apropiado que hay que estudiar con más profundidad la complejidad de cruces que se dieron entre los grupos de poder nacionales y los intereses financieros internacionales. No se puede seguir interpretando que el fracaso de las reformas fiscales se debió a la escasez de ideas, a la falta del aparato de gestión administrativa o a la presión que hicieron los prestamistas extranjeros. Las ideas liberales circulaban con rapidez y agilidad por el espacio atlántico. Hay que analizar los debates parlamentarios para saber también con precisión que argumentos se dieron en cada caso y etapa para impedir que se creara la administración pública que se requería. Los casos analizados de Colombia, Chile y México deberán compararse en trabajos posteriores con el resto de las regiones del área atlántica para ir teniendo una visión más completa a fin de apreciar diferencias y similitudes tanto en el espacio como en el tiempo.

Bibliografía

- Alberdi, Juan B., *Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina*. El Ateneo, Buenos Aires, 1854
- Ardant, Gabriel, *Histoire de l'impôt*, París, Éditions Artheme Fayard, 1971.
- Arnaud, Marcos, *El justo medio o ensayo político sobre la prosperidad y grandeza de la República Mexicana*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, Calle de los Rebeldes N. 2, 1839.
- Arrubla, Manuel y Montoya, Francisco, *Informe de los comisionados por el Gobierno para negociar en Londres el empréstito de 1824, y resoluciones definitivas de la Cámara de Representantes, 20 de julio de 1827*, Bogotá, Imprenta Bogotana del C. V. Ricaurte, 1827. Reeditado en *Administraciones de Santander*, comp. de Luis Horacio López, Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander, 1990, t. I, pp. 259-337; t. II, pp. 423-447.
- Artola, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Barcelona, Editorial Crítica, 2005.
- Beltrán, Miguel, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977. Jacques Edmond-Grangé, *Le budget fonctionnel en France*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963.
- Benavente Boizard, Mario *Diego José Benavente: prócer de la Independencia, escritor y estadista de la Patria Nueva*, Galaz, Santiago, Chile, 1943. Matías Cardal, *Diccionario de autores de la Región del Bío-Bío*, Editora Aníbal Pinto, Concepción, 1997.
- Benavente, Diego José *Opúsculo sobre la hacienda pública en Chile*, Imprenta de la Opinión, Santiago de Chile, 1841.
- Bordo M. D. y Cortés Conde Roberto (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Brew Roger, *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*, Bogotá, 1977.
- Cardal, Matías, *Diccionario de autores de la Región del Bío-Bío*, Editora Aníbal Pinto, Concepción, 1997.
- Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano (1850-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Comín, Francisco y Vallejo Rafael (2002), *Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

- Comín, Francisco y Vallejo Rafael, (1996), "La reforma fiscal de Mon-Santillán desde una perspectiva histórica", *Hacienda Pública Española*, 1, 7-20.
- Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*. Barcelona. Crítica. 1996
- Cortés Conde, Roberto, *Crisis, Dinero y Deuda. Evolución fiscal y monetaria Argentina 1862-1890*, Buenos Aires, Sudamericana e Instituto Di Tella, 1989.
- Cruz Santos, Abel, *Castillo y Rada. Hacendista y hombre de Estado*, Bogotá, Academia Colombiana de la Historia, Editorial Kelly, 1969.
- Cruz Santos, Abel, *Cinco hombres en la historia de Colombia*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1982.
- Dávila, Carlos, *El empresariado colombiano, una perspectiva histórica*, Bogotá, PUJ, 1986.
- De Antuñano, Esteban, *Economía política en México. Ideas vagas para un nuevo plan de Hacienda Pública*, Puebla, Imprenta Antigua en el Portal de Flores, 1838.
- Edmond-Grangé, Jacques, *Le budget fonctionnel en France*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963.
- Ferrada Urzúa, Alfonso, *Historia comentada de la deuda externa de Chile 1810-1945*, memoria Facultad de derecho Universidad de Chile, 1945, especialmente capítulos I y II, pp.39-47.
- Figuroa, Virgilio, *Diccionario histórico, biográfico y bibliográfico de Chile : 1800-1928*, Establecimientos Gráficos "Balcells & Co., Santiago, Chile, 1928.
- Fuentes Quintana, E: *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona. Crítica. 1990
- Gorostiza a sus conciudadanos. *Breve reseña de las operaciones del Ministerio de Hacienda durante los ocho meses y dieciocho días que lo ha tenido a su cargo*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas núm. 6, 1838.
- Guía de Hacienda de la República Mexicana. Parte directiva y de oficios*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos, Palacio, 1825.
- Hensel Riveros, Franz Dieter, "La élite caucana en el siglo XIX: comercio, parentesco y amistad", en Vázquez Belín y Dalla Corte Gabriela (comps.), *Empresarios y empresas en América Latina (siglos XVIII-XX)*, Maracaibo, Universidad del Zulia, 2005, pp. 115-133.
- Herrera, Claudia, "Fiscalidad y poder: las relaciones entre el estado tucumano y el Estado central en la formación del sistema político nacional", en Bragoni B. y

- Míguez, E. (comp.): *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Bs. As., Biblos, 2010, pp.181-207.
- Herrera, Claudia, "Friends' Tax. Patronage, Fiscalty and State-Building in Argentina and Spain", en Centeno Miguel y Ferraro Agustín (comps): *Republics of the Possible: State Building in Latin America and Spain*. Cambridge University Press. New York. Estados Unidos, 2013
- Herrera, Claudia, "Guerra y finanzas en Argentina y España. Los debates parlamentarios en torno a la financiación de las guerras. 1833-1870", en Pérez Herrero, P. y Claps, M.E. (coords): *Fiscalidad, medio ambiente y cohesión social en el pensamiento liberal atlántico (siglo XIX). Análisis de casos*. IELAT. Madrid. 2012. pp. 68-93 Papeles de discusión n° 3. Instituto de Estudios latinoamericanos. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid. España.
- Herrera, Claudia, "Las dos caras de la fiscalidad: estado y contribuyentes. Tucumán en la segunda mitad del siglo XIX", en coautoría con María Paula Parolo, en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani n° 34. pp. 47-76. Primer Semestre. Universidad de Buenos Aires. 2011;
- Herrera, Claudia, "Rupturas y continuidades en los sistemas fiscales: Antiguo régimen y Estado liberal en Argentina y España", en Revista Escuela de Historia, Año 10, vol 1 y 2, N° 10, pp. 151-168 Facultad de Humanidades. Universidad Nacional de Salta. 2012; [http://www.ielat.es/inicio/repositorio/PD_3_Grupofiscalidad\(2\).pdf](http://www.ielat.es/inicio/repositorio/PD_3_Grupofiscalidad(2).pdf);
- Jaramillo Uribe, Jaime, *Ensayos sobre historia social colombiana*, Bogotá, 1968. William McGreevey, *An economic history of Colombia, 1845-1885*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- Jáuregui, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.
- Klein, Herbert, *The American Finances of the Spanish Empire*, Albuquerque, University of New México Press, 1998.
- Lecompte Luna, Álvaro, *Castillo y Rada. El grancolombiano*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977.
- Liehr, Reinhard, "La deuda exterior de la Gran Colombia frente a Gran Bretaña, 1820-1860", en Liehr Reinhard (ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías regionales y los intereses económicos europeos, 1800-1850*, Berlín, Colloquium Verlag, 1989, pp. 465-488.
- Marichal, Carlos y Marino, Daniela (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México (1750-1860)*, México, El Colegio de México, 2001.

- Marichal, Carlos, (coord.), *Crónica gráfica de los impuestos en México (siglos XVI-XX)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003.
- Martínez Garnica, Armando *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2006, pp. 155-161.
- Martínez Garnica, Armando, “La invención de una nación”, en Martínez Garnica, Armando (dir.), *Historia de la independencia de Colombia. Vol. I. Revolución, independencias y guerras civiles*, Bogotá, Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia, Fundación Bicentenario de la Independencia de Colombia, 2010, pp. 193-207.
- Martínez, Alberto, *El presupuesto nacional*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1890.
- McGreevey, William, *An economic history of Colombia, 1845-1885*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- Milena Rojas, Ángela, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de economía*, núm. 67, Medellín, Universidad de Antioquia, 2007.
- Molina Londoño, Luis Fernando, *Empresarios colombianos del siglo XIX*, Bogotá, El Áncora editores, 1988.
- Ocampo, José Antonio, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, Siglo XI, 1984.
- Ozslak, Oscar, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires. Planeta. 1997.
- Palacios, Marco “Las consecuencias económicas de la independencia en Colombia. Sobre los orígenes del subdesarrollo”, en Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 102-123.
- Palacios, Marco, “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”, *Revista mexicana de sociología*, XLII: 4 (1980), pp. 1663-1689.
- Pérez Herrero, P. y Claps, M.E. (Coords.), *Fiscalidad, medio ambiente y cohesión social en el pensamiento liberal atlántico (siglo XIX). Análisis de casos*. IELAT. Madrid. 2012. pp. 68-93 Papeles de discusión nº 3. Instituto de Estudios latinoamericanos. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid. España.
- Pérez Herrero, Pedro “Fiscalidad y política en Colombia (1821-1830): El pensamiento liberal de José María del Castillo y Rada”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Volumen 17-2 (2012b), pp. 171-201.

- Pérez Herrero, Pedro “The tax reform proposals of the Finance Ministers of México (1825-1854), *Storia e Futuro*. Rivista di storia e storiografia, Núm. 30, Noviembre, 2012.
- Pérez Herrero, Pedro, “El tratamiento de la fiscalidad en las constituciones del mundo atlántico (1787-1839)”, en Pérez Herrero Pedro e Simón Inmaculada (coords.), *El liberalismo, la creación de la ciudadanía y los estados nacionales occidentales en el espacio atlántico (1787-1830)*, Bucaramanga, IELAT-UIS, 2010, pp. 163-258.
- Pérez Herrero, Pedro, “Fiscalidad y Estado en el espacio atlántico (1787-1860): tres casos de análisis”, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2012.
- Pinto Bernal, José Joaquín, “Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, XVII:2 (2010), 87-109, p. 100.
- Pinto Bernal, José Joaquín, *Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, p. 29.
- Posada Carbó, Eduardo (dir.), *Colombia. Crisis imperial e independencia (1808-1830)*, Madrid, Fundación Mapfre, 2010, p. 64.
- Rodríguez Piñeres, Eduardo (dir.), *La vida de Castillo y Rada*, Bogotá, Academia de la Historia, 1949.
- Rojas, Ángela, “Deuda pública interna, patrón metálico y guerras civiles: interconexiones institucionales, la Colombia del siglo XIX”, *Lecturas de economía*, núm. 67, Medellín, Universidad de Antioquia, 2007.
- Safford Frank R., *The ideal of the practical. Colombia's struggle to form a technical elite*, Austin, Austin University Press, 1976
- Sagredo Baeza, Rafael “Chile 1821-1831.El desafío de la administración y organización de la Hacienda Pública”, *Historia* (Pontificia Universidad Católica de Chile), 30 (1997), pp. 287-312.
- Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2007.
- Tovar, Hermes, “La lenta ruptura con el pasado colonial”, en *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo Fedesarrollo, 1997.
- Valencia Avaria Luis (Comp.), *Anales de la República: textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los Poderes Ejecutivo y Legislativo desde 1810*, 2ª. ed., Editorial Andrés Bello, Santiago, 1986.