

PAPELES DE DISCUSIÓN IELAT

**Nº 10 – Diciembre
2013**

**El pensamiento liberal atlántico 1770-1880.
Fiscalidad en perspectiva comparada**



**Alicia Gil Lázaro y
Claudia Elina Herrera
(Coords.)**



Monográfico

**“El pensamiento liberal atlántico 1770-1880.
Fiscalidad en perspectiva comparada”**

**Alicia Gil Lázaro
Claudia Elina Herrera
(Coordinadoras)**



Estos papeles de discusión del IELAT están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro. Los documentos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.es](http://www.ielat.es)

Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
C/ Trinidad 1
Edificio Trinitarios
28801 Alcalá de Henares – Madrid
www.ielat.es
ielat@uah.es

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:
<http://www.ielat.es/inicio/repositorio/Normas%20Working%20Paper.pdf>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY
Hecho en España
Made in Spain
ISSN 2254-1551

Consejo Editorial

M^ª. Cecilia Fuenmayor
Eduardo Guillén Navarro
Manuel Lucas Durán
Mercedes Martín Manzano
Pedro Pérez Herrero
Eva Sanz Jara
Inmaculada Simón
Vanessa Ubeira Salim
Lorena Vásquez González
Guido Zack

PRESENTACIÓN

Este volumen de los Papeles de Discusión del IELAT recoge los textos que se presentaron y discutieron bajo el formato de ponencias en el simposio titulado “El pensamiento liberal atlántico 1770-1880. Fiscalidad en perspectiva comparada” celebrado en el 7º Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) “Memoria, presente y porvenir” celebrado en la Universidad Fernando Pessoa de Oporto (Portugal) los días 12-15 de junio de 2013. En dicho Simposio participaron historiadores y científicos sociales americanos y europeos con el empeño de analizar comparativamente las ideas políticas en el espacio atlántico en torno a la fiscalidad y las haciendas públicas desde la década de 1770 (cuando se pusieron las bases del modelo político liberal del Estado moderno) y hasta la década de 1880 (cuando se comenzó a transformar dicho esquema con la incorporación de nuevas ideas que primaban el progreso económico y mayor justicia social).

El Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL) es una organización no gubernamental de carácter científico y sin ánimo de lucro cuyo objetivo esencial es la colaboración estrecha entre los miembros y las organizaciones e institutos de investigación que lo componen para la producción de trabajos de investigación en el ámbito de las ciencias sociales enfocados al desarrollo de la región latinoamericana.

La participación en el Congreso de CEISAL y la publicación de estos Papeles de Discusión en el IELAT forman parte de las actividades científicas desarrolladas en el proyecto de investigación titulado *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada* (HAR2010-18363, subprograma HIST) del Ministerio de Ciencia e Innovación (España), cuyo investigador principal responsable es Pedro Pérez Herrero.

INDICE

Fiscalidad y minería: de la Caja Real a los Bancos de rescate en la República Temprana de Bolivia, María Concepción Gavira Márquez	3
La fiscalidad extraordinaria de guerra. Gastos e ingresos de la caja de Tucumán (Río de la Plata – Argentina) durante la primera mitad del siglo XIX, María Paula Parolo	26
Impuestos en Chiapas a comienzos de la Primera República Federal mexicana, Ma. Eugenia Claps Arenas	48
Política y finanzas públicas: El caso Dreyfus en el Perú del siglo XIX, Héctor Omar Noejovich	59
La fiscalidad durante el Segundo Imperio en México (1863-1867). La administración de las aduanas, Alicia Gil Lázaro	78
Sistemas fiscales y poder político en Iberoamérica (siglo xix). Análisis comparado de Argentina, Colombia, Chile, México y España, Pedro Pérez Herrero y Claudia Elina Herrera	104
Unos sí y otros no: la paradoja de los privilegios en los proyectos colonizadores decimonónicos en México y en Chile, Eva Sanz Jara e Inmaculada Simón Ruiz	170
El federalismo mexicano en los debates de la Cámara de diputados (1994-2006), Fabio Carta	185

Fiscalidad y minería: de la Caja Real a los Bancos de rescate en la República Temprana de Bolivia

María Concepción Gavira Márquez
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia, Michoacán, México
cgaviram@hotmail.com

Resumen

Este trabajo pretende mostrar algunos de los cambios y continuidades que se produjeron en la política e instituciones mineras después de la independencia de Bolivia. Analizaremos la política impositiva sobre la plata y las razones para mantener o poner en vigencia ciertas reformas contempladas durante el gobierno borbónico. Abordaremos concretamente la apertura y funcionamiento de los bancos de rescate que vinieron a sustituir a las Cajas reales en los distritos mineros, estudiando concretamente el caso de Oruro y la problemática que suponía para los productores no poder contar con moneda de forma inmediata en el mismo centro productor.

Palabras clave

Rescate de plata, Cajas reales, Banco de rescate, minería de Bolivia.

Abstract

This work wants to show some of the changes and continuities that happened in miners institutions after independence of Bolivia. We analyze the tax policy about silver and the reason to maintain some reforms during the Bourbon government. We deal with the opening and functioning of rescue banks that replaced the Real Box in miner districts, studying in particular the case of Oruro and the difficulty to the producers to rely on currency coin immediately in the same producer center.

Key words

Silver rescue, Real Box, Rescue Banks, mining of Bolivia.

Introducción

La situación económica de los nuevos países americanos que surgieron de las colonias españolas tras la guerra de independencia era bastante crítica; había que reconstruir desde la economía hasta las mismas naciones, empezando por lo más esencial: los límites territoriales. Para las jóvenes naciones, la minería continuaba siendo un sector prioritario donde se ponían todas las esperanzas para el resurgir de las economías nacionales, después de años de guerra e inestabilidad. La coyuntura internacional continuaba siendo favorable para los países productores de plata. El precio de esta en los mercados internacionales se mantuvo estable hasta 1873. A partir de entonces, la confluencia de distintas circunstancias provocó la caída del precio de la plata: el descubrimiento de minas argentíferas en California —lo que aumentó los niveles de producción— y la entrada en los mercados internacionales de grandes cantidades de plata puestas a la venta por los diferentes gobiernos europeos que asumían el patrón oro para las monedas nacionales¹. Pero hasta entonces, se mantuvo una coyuntura favorable para los países productores como México, Perú y Bolivia, que permanecieron a la cabeza del mercado mundial.

Los historiadores que han trabajado la minería andina durante el siglo XIX, convienen en que durante los años inmediatos a la independencia, la minería se contrajo por los efectos directos de la guerra y sus consecuencias inmediatas, pero respecto a la duración de esta crisis en la producción de plata hay algunas divergencias. Carlos Contreras apunta que fueron más graves las repercusiones en Bolivia que en otras regiones productoras como Perú y México, porque las campañas bélicas se prolongaron durante dieciséis años. Para este historiador no sería hasta mediado el siglo XIX cuando la producción de plata empezó a manifestar una cierta recuperación². Sin embargo, Antonio Mitre sostiene que en la evolución de la minería boliviana, la fase de contracción se prolongaría hasta 1873. Dentro de esta fase se distinguiría una primera etapa “regresiva” (1810-1830), a la que le sigue una etapa de “reconstrucción”³. Tristan Platt incide en que, precisamente en estas primeras décadas

¹ Véase Mitre, Antonio, *Los patriarcas de la plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981, capítulo 1.

² Contreras, Carlos, “La minería hispanoamericana después de la Independencia. Estudio comparativo de Bolivia, México y Perú”, en Menegus Bornemann Margarita (coord.) *Dos décadas de Investigación en historia económica comparada en América Latina. Homenaje a Carlos Sempat Assadourian*, México, El Colegio de México, 1999.

³ Mitre, Antonio, “La minería boliviana en el siglo XIX”, en *Estudios Bolivianos en Homenaje a Gunnar Mendoza*, La Paz, 1978, p. 150.

republicanas de 1830 a 1850, se produjo un primer ciclo minero que manifestaba su auge en 1840⁴.

Como podemos comprobar, la periodización de la evolución de la plata en Bolivia durante el siglo XIX, se encuentra todavía en discusión. Hay estudios para algunos centros mineros importantes como Potosí, pero no sabemos el comportamiento de otros como Oruro. Una vez cuantificada la producción de Oruro durante el periodo colonial⁵, nos interesaba acercarnos a la situación de la minería en este centro durante las primeras décadas republicanas, pero no fue del todo posible ya que no pudimos estimar la producción, ni la proporción dentro de la producción nacional por la irregularidad de los datos encontrados y de las mismas instituciones que se encargaban del registro. Sin embargo, contamos con informes de la primera mitad del siglo XIX que nos permiten acercarnos a la situación de la producción de Oruro y de las instituciones encargadas del rescate de plata, de lo cual vamos a hablar en este trabajo.

Este ensayo pretende mostrar algunos de los cambios y de las continuidades que se produjeron en la política e instituciones mineras después de la independencia de Bolivia. Analizaremos la política impositiva sobre la plata y las razones para mantener o poner en vigencia ciertas reformas contempladas durante el gobierno borbónico. Abordaremos concretamente la apertura y funcionamiento de los bancos de rescate que vinieron a sustituir a las Cajas reales en los distritos mineros, estudiando concretamente el caso de Oruro y la problemática para los productores de no contar con moneda de forma inmediata en el mismo centro productor.

La crisis minera tras la guerra de la independencia

Problemas como la destrucción de las instalaciones mineras, el encarecimiento de los insumos, la escasez de mano de obra o el alejamiento de las inversiones ante el caos e inestabilidad política, fueron muy importantes durante los primeros años republicanos de los países productores. Tras la independencia, la política estatal sería decisiva para encaminar el rumbo que tomaría este sector. Los nuevos gobiernos trataron de reconstruir la actividad económica de sus países poniendo especial interés en la minería. El gobierno boliviano mantuvo muchos de los preceptos económicos de la colonia en relación con la producción de plata y, como anteriormente la Corona, continuó exigiendo un impuesto por la explotación del subsuelo.

⁴ Platt, Tristan, "Producción, Tecnología y Trabajo en la Rivera de Potosí durante la República Temprana", *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, núm. 3, Munster-Hamburg, 1996. pp. 1-59.

⁵ Gavira, María Concepción, *Historia de una crisis: la minería en Oruro a fines del periodo colonial*, La Paz, Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Mayor de San Andrés, 2005.

El decreto del 15 de octubre de 1828 abolió el derecho o impuesto de cobos, y el diezmo fue reducido al 8,5% de la producción y más tarde en 1832 al 5%⁶. También se mantuvo el monopolio de la compra de la plata a través del Banco Nacional de Rescates, de manera que estaba totalmente prohibido exportar plata en pasta o barras. Este proteccionismo se mantuvo hasta 1872. En esencia, se continuó con la política prevista durante los últimos años del período colonial, donde cabe destacar el intervencionismo estatal y las medidas de fomento y protección para la industria minera.

El proyecto de reforma de la minería colonial se puso en ejecución después de la independencia de Bolivia —aunque con algunos contratiempos— y se establecieron como vigentes las Ordenanzas de Nueva España, mientras se elaboraba un código minero propio⁷. Las bases fundamentales de ese programa las describía José María Lara ante el Congreso de la siguiente manera:

“La Minería es el verdadero manantial de la riqueza pública en Bolivia. Un buen sistema, buen Código, colegio con sabios profesores para instrucción en las ciencias mineralógicas, baja de derechos en las platas, bancos que la compren en el máximo de su valor, surtimientos de azogues y demás artículos necesarios a la explotación, son los únicos medios que pueden darle impulso y hacerla prosperar. Prosperando ella prosperan también la agricultura, el comercio y las artes, como lo ha demostrado la experiencia”⁸.

¿Por qué se impusieron durante la República las Ordenanzas de Nueva España, y no el Código Carolino? Suponemos que el motivo principal fue que las primeras estaban asociadas al auge de la minería mexicana de fines del siglo XVIII, mientras que el Código Carolino contemplaba una reglamentación muy extensa sobre la mita potosina, que al estar suprimida ya no tenía sentido. En todo caso, este ya había sido rechazado⁹. José María Lara, responsable de la economía, tenía muy claro que había que retomar las medidas que habían quedado pendientes de aplicar en el Alto Perú, y que habían dado muy buenos resultados en otras regiones mineras:

⁶ Peñaloza, Luís, *Historia Económica de Bolivia*, vol. II, La Paz, Editorial Talleres Gráficos, 1954, p. 79.

⁷ Un estudio que trata de las diferencias de los dos códigos mineros, el Código Carolino y las Ordenanzas de Nueva España en Gavira, María Concepción, “Labour Discipline and Resistance: The Oruro Mining District in the Late Colonial Period”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 22, núm. 1, Londres, 2003, pp. 1-26.

⁸ Archivo Nacional de Bolivia (en adelante ANB), MH, año 1831, “Memoria sobre el estado de la hacienda...”, Chuquisaca, 8-VII-1831.

⁹ Eduardo Martiré afirma que el código fue rechazado por su excesivo intervencionismo y reglamentación que era fruto de la mentalidad ilustrada de sus creadores, el intendente de Potosí y su asesor Cañete. Véase, Martiré, Eduardo, *El Código Carolino de Pedro Vicente Cañete*, vol. I, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1973, pp. 254-55.

“Estas medidas son las mismas que en Nueva España han hecho progresos extraordinarios en los trabajos mineralógicos desde el año 1779, y no puede ponerse en duda que en el Alto Perú se hubieran experimentado los mismos efectos si se hubieran puesto en ejecución las ordenanzas con sencillas modificaciones que demandaban la variedad de algunas circunstancias [...]”¹⁰.

Sobre el acierto de la política proteccionista del gobierno boliviano en este primer período existen distintas versiones. Investigadores como Carlos Contreras opinan que el estancamiento de la minería radicaba en la política económica dirigida por los nuevos gobiernos (en el caso de Perú y Bolivia), que hicieron perdurar con su proteccionismo la decadencia que experimentaba el sector minero a fines del período colonial. Las trabas a la exportación de plata en pasta o sin acuñar y el monopolio de la acuñación de monedas fueron escollos que imposibilitaron los capitales necesarios para la modernización de la minería.

Por el contrario, la liberalización de la exportación que proclamó el gobierno chileno demostró mejores resultados¹¹. Frente a esta opinión, Tristan Platt sugiere que algunos de estos supuestos requieren importantes matizaciones. Por ejemplo, el monopolio del rescate de plata a nivel estatal ofrecía cierta subvención a los mineros porque el Banco les pagaba la mitad de sus marcos en moneda feble y la otra mitad en pesos fuertes, pudiendo comerciar con estos, ya que la mayoría de sus necesidades podían pagarlas con febles¹². Respecto a la mano de obra, pone de relieve que más que escasa se trataba de una mano de obra indisciplinada. Y que, en definitiva, la apertura liberal a partir de 1872 solo benefició a una pequeña parte de la población del país¹³.

Antonio Mitre también considera las repercusiones de la política proteccionista como positivas en sus efectos en el mercado interno boliviano. Afirma que la política monopolista durante la primera fase republicana, a pesar de la disminución de producción de plata, consiguió, a partir de la emisión de moneda feble, mantener y

¹⁰ ANB, (P.O.) M.F. Año 1829-1831. Informe de José María de Lara.

¹¹ Véase Contreras, Carlos, “La minería hispanoamericana después de la Independencia. Estudio comparativo de Bolivia, México y Perú”, en Menegus Bornemann, Margarita (coord.), *Dos décadas de Investigación en historia económica comparada en América Latina. Homenaje a Carlos Sempat Assadourian*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 255-283.

¹² Moneda feble es aquella que tiene disminuido su valor intrínseco, es decir menor cantidad de metal precioso, en este caso plata, y mayor proporción de metal de liga. Inmediatamente promulgada la independencia el mercado boliviano fue inundado de mercancías extranjeras que provocaron la falta de circulante. En 1829 el General Santa Cruz decidió la emisión de feble para solucionar el problema. Esta medida se repitió por los sucesivos gobiernos hasta 1872. Véase Mitre, Antonio, *El Monedero de los Andes. Región económica y moneda boliviana en el siglo XIX*, La Paz, Hisbol, 1986.

¹³ Platt, Tristan, “Producción, Tecnología y Trabajo en la Rivera de Potosí durante la República Temprana”, *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, Munster-Hamburg, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, núm. 3, 1996, p. 231.

aún dinamizar el mercado interno, invirtiendo la tendencia manifestada en la época colonial, cuando más del 60% de la plata extraída salía hacia el exterior¹⁴.

Respecto a las repercusiones de la guerra en las instalaciones mineras, todos los estudiosos confirman que fue un hecho coyuntural cuya solución radicaba en la inversión de capital para su reconstrucción. El problema era conseguir capital suficiente sin que los recursos mineros fueran monopolizados por empresas extranjeras. Durante los años de la guerra y los inmediatos posteriores se produjo cierta xenofobia¹⁵ que obligó a la huida de peninsulares, llevándose con ellos sus capitales. El intento por controlar la población durante los primeros años provocó bandos, como el que aparecía en 1827, dictado por el intendente del departamento de Oruro:

“Que hallándose mandado por el supremo decreto del 17 de agosto de 1825 que los ciudadanos de la República lleven escarapela nacional, se la pondrán todos desde el domingo próximo para distinguirse de los extranjeros y manifestar por este signo exterior su nacionalización”¹⁶.

Este bando también prohibía la circulación de personas sin pasaporte. Todo ello, dificultaba de alguna manera la circulación de los foráneos y ahuyentaba la inversión de capital exterior de forma incontrolada. Efectivamente, según Lofstrom, el gobierno estaba al tanto de la necesidad de capital exterior que reactivase el sector minero pero, ante el temor de que las minas cayesen en manos de especuladores, decidió tomar el control de la situación. Primero con el decisivo decreto de Pucara de 1825, donde el Estado se adjudicaba todas las minas abandonadas y, después, mandando una comisión a Inglaterra para negociar directamente con los inversionistas ingleses. El colapso del mercado monetario de Londres en 1825 acabó con estos planes y con la llamada fiebre inglesa¹⁷. La minería se vio entonces obligada a contar principalmente con el capital interior, con el inconveniente de que este se dedicó, en gran parte, al “boom comercial” que propició la masiva entrada de productos

¹⁴ Mitre, Antonio, *El monedero de los Andes. Región económica y moneda boliviana en el siglo XIX*, La Paz, Hisbol, 1986, p. 28

¹⁵ Este sentimiento no era exclusivo contra los españoles peninsulares, también se manifestaba contra los argentinos. Así lo manifestaba Dámaso Uriburu en una de sus cartas. Según este salteño, dicho sentimiento era fruto de las expediciones liberadoras que ocurrieron en el Alto Perú. Véase Lofstrom, William, *Damaso de Uriburu, un empresario minero de principios del siglo XIX en Bolivia*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1982, p. 33.

¹⁶ Archivo Judicial de Poopó (en adelante AJ de Poopó), Año 1827.

¹⁷ Después de la independencia, las colonias se abrieron comercialmente a países como Inglaterra que tenía grandes expectativas en la minería americana. Durante el período 1824-1825 se formaron unas 26 compañías británicas que fracasaron con el colapso del mercado monetario de Londres en 1825. Véase Lofstrom, William, *Damaso de Uriburu, un empresario minero de principios del siglo XIX en Bolivia*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1982, p. 21.

importados¹⁸. Esta situación no se pudo mantener por mucho tiempo y obligó a los inversionistas a mirar de nuevo al sector minero.

Una de las opciones que se impusieron ante la falta de capitalización de la minería durante los primeros años de la República, fue el “capcheo”. En el caso del Cerro de Potosí y las provincias, estudiado por Tristan Platt, el “capcheo” se convirtió en un “colchón” que llegó a suponer, en 1854, un 30% de toda la plata rescatada por el Banco Nacional de Rescates. Azogueros y capchas llegaron a un pacto por el cual estos trabajaban los fines de semana bajo supervisión de un técnico y entregaban al dueño el 50% del mineral extraído, mientras que la otra mitad podían venderla libremente¹⁹.

La dificultad en el abastecimiento de insumos se volvió especialmente grave en el caso del azogue. Este producto abastecido, distribuido, y en gran parte subvencionado por la metrópoli durante el período colonial, se volvió escaso y caro a principios de la República²⁰. Al entregar la distribución del mercurio de Almadén al comercio privado en 1811, la Regencia, como después la Corona, mantuvo simultáneamente un suministro de mercurio a precios bajos para contrarrestar la especulación comercial. Después de la independencia los precios se dispararon. En 1830, los azogueros lograron negociar el retorno de la intervención estatal del gobierno boliviano a cambio de aceptar la compra por el Banco de Rescates de toda la plata amonedable. Así se pudo reducir el precio del mercurio. El Estado nivelaba los precios de diferentes consignaciones y vendía a precio de costo por debajo de los precios del mercado. Pero en 1836, cuando la Corona española entregó la comercialización del producto de Almadén al londinense James Rothschild, los precios se dispararon nuevamente. Los esfuerzos del Estado boliviano por negociar las consignaciones de mercurio a precio de costo en Londres fueron reforzados por el descubrimiento de los yacimientos de California en la década de los cuarenta, por lo que bajaron otra vez los precios durante un tiempo. Esta baja se interrumpió a fines de los sesenta por la demanda interna de Estados Unidos y el aumento del consumo chino. Los precios volvieron a aumentar llegando a alcanzar 200 pesos el quintal en 1875²¹.

¹⁸ Véase Mitre, Antonio, “La minería de la plata en el siglo XIX”, en *Estudios Bolivianos en Homenaje a Gunnar Mendoza*, La Paz, 1978, p. 151.

¹⁹ Véase Platt, Tristan, “Producción, Tecnología y Trabajo en la Rivera de Potosí durante la República Temprana”, *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, Munster-Hamburg, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, núm. 3, 1996, p. 234.

²⁰ Antonio Mitre sostiene que el precio del mercurio fue alto hasta el descubrimiento de las minas de azogue de California. Véase *Los patriarcas de la plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981, p. 74.

²¹ Tristan Platt, investigación en curso sobre el abastecimiento y precios del azogue en Bolivia durante el siglo XIX.

El Estado boliviano apoyó esta política de precios con otras medidas como la eliminación del impuesto de importación para los insumos mineros, y ofreció a los azogueros facilidades para financiar y gestionar las compras²².

Respecto a la dificultad para encontrar trabajadores que se empleasen en las labores de minas, encontramos diferentes interpretaciones. Por una parte, se habla de la escasez de población en el país, fruto de las muertes en la guerra y dispersión de la población. Por otra parte, se alude a la indisciplina de los operarios. Sin lugar a dudas, la guerra de independencia provocó cierta disminución de población que permitió a los indígenas aprovecharse de la necesidad de mano de obra, demandando aumentos de sueldo, pidiendo adelantos y, en ciertos casos, estafando a los empresarios cuando se marchaban con los adelantos hasta otros centros de minas. Pero a pesar de esta coyuntura, la población indígena continuó sujeta a cargas tributarias que le obligaba a conseguir dinero a través de la entrada en el mercado, bien con la venta de productos o de su fuerza de trabajo. Es decir, continuó vigente la coacción institucional, aunque cambió el discurso bajo formas liberales. Los gobiernos republicanos no consiguieron cumplir la promesa de acabar con el tributo indígena, aunque cambiaron su denominación²³. Sin embargo, mientras se mantuviese el tributo, la población indígena tenía garantizado el derecho a sus tierras²⁴.

Como ya sabemos, la mita fue abolida por la Constitución de 1812, pero fue una abolición sobre todo formal, porque algunas comunidades continuaron mandando mitayos a Potosí²⁵. Tras la independencia, quedó definitivamente suprimida²⁶. Los azogueros de Potosí, que fueron los afectados directamente con esta medida, empezaron a tomar la iniciativa para presionar sobre una regulación laboral. La proposición, que elevaron al gobierno en 1826, pretendía, además de reglamentar los sueldos, que se obligara a los vagabundos al trabajo minero, que se suspendieran los impuestos o tributos a los trabajadores y que se castigara la indisciplina. La propuesta llevada al Congreso fue discutida y Sucre planteó la creación de un Código de Trabajo

²² Lofstron, William, *Dámaso de Uriburu, un empresario minero de principios del siglo XIX en Bolivia*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1982, pp. 61-66.

²³ Véase Sánchez Albornoz, Nicolás, "Tributo abolido, tributo repuesto: Invariantes socioeconómicas en la Bolivia republicana", en Halperin Donghi, Tulio (coord.), *El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1978.

²⁴ Platt, Tristan, *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

²⁵ AJ, Poopó, año 1817, "Lista que presentó el cacique gobernador del ayllu cagualli de los mitayos que caminan hacia Potosí". La relación contenía un total de 8 mitayos.

²⁶ Hubo un intento de volver a establecer la mita en 1830-1832. Véase Platt, Tristan, "Señorío aymara y trabajo minero. De la Mita al K'ajcheo en Potosí", en Marchena Fernández, Juan (comp.), *Potosí. Plata para Europa*, Sevilla, Fundación El Monte, 2000, pp. 191-211.

Minero. Ninguna de las propuestas presentadas pudo ser aprobada. Los mineros continuaron prácticas ya conocidas anteriormente como el peonaje por deudas²⁷.

El Código Mineral de Santa Cruz (1835) constituyó el primer intento de reglamentar de manera específica las obligaciones y derechos de los trabajadores y las obligaciones de los patronos. Sin embargo no fue aprobado por el rechazo del gremio de mineros que se quejó de una protección excesiva a los trabajadores²⁸. Este código normalizaba todas las dependencias con las que los empresarios debían de retribuir a los trabajadores. Por ejemplo, se establecía la obligación para los dueños de minas e ingenios de “intervenir en los contratos de casamientos, fiestas, entierros que celebraren por sí o por sus mujeres e hijos”, e igualmente se les prohibía oponerse a las fiestas, entretenimientos y diversiones que no perjudicaran su contrato²⁹. El Código suponía en algunas de sus normas una involución a la disciplina impuesta por el empresario que evitaba las implantaciones colectivas para fomentar la individualización y calificación del trabajador según “habilidad y rapidez”. En su artículo 312, se exigía al responsable del morterado que los jornaleros se mancomunaran en su trabajo para que fuesen pagados en partes iguales. Lo habitual era pagar a estos operarios según el trabajo realizado por cada individuo. Por tanto, según estas críticas, se estaba atentando contra “la propiedad individual” y se estaba fomentando la ineficacia³⁰.

El proteccionismo de Santa Cruz, en cierta medida, estaba resultando un obstáculo para los intereses de los empresarios y sus objetivos. La relación de amor y odio entre el gobierno y los mineros y azogueros era una muestra de sus mutuas dependencias. El Tribunal de Minería erigido durante el gobierno de Santa Cruz en 1829 fue disuelto seis años más tarde. El Código de Santa Cruz no se aprobó y las Ordenanzas de Minería de Nueva España (1783), las Ordenanzas del Perú y los decretos dictados por Santa Cruz permanecieron vigentes³¹.

Según los empresarios mineros, los principales problemas fueron la escasez, la estacionalidad de la mano de obra y la indisciplina. Estos problemas ya habían motivado quejas durante la colonia, pero mientras la población indígena mantuviera sus tierras y su organización socioeconómica, el mercado laboral no se ajustaría

²⁷ Véase Lofstrom, William, *Dámaso de Uriburu, un empresario minero de principios del siglo XIX en Bolivia*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1982, pp. 51-56.

²⁸ El Código Mineral de Santa Cruz motivó numerosas protestas que fueron publicadas. Nicolás Corominola, minero de Potosí, hizo una serie de observaciones que manifestaban la confusión en muchas de sus leyes, la contradicción y la falta de conocimiento y experiencia en la minería, y se quejaba de un intervencionismo excesivo. ANB, Colección René Moreno, B. 329, “Observaciones al Código Mineral por el ciudadano Nicolás Corominola”.

²⁹ ANB, Código Mineral, Santa Cruz, 1835. Libro 2º, Título 1º, Capítulo 1º y 2º.

³⁰ ANB, Colección Rene Moreno, B.329. “Observaciones al Código Mineral por el ciudadano Nicolás Corominola”, p. 19.

³¹ *Vida y obra del Mariscal Andrés de Santa Cruz*, La Paz, 1976, pp. 56-59.

fácilmente a las necesidades de los empresarios. Los diferentes estudios que han abordado el tema de la disciplina laboral en el siglo XIX en Bolivia, proponen que el carácter mixto de trabajadores asalariados y campesinos constituía el mayor obstáculo para el disciplinamiento y proletarización de los trabajadores mineros. De manera que mientras en Europa occidental durante el siglo XIX se producía la proletarización de la masa asalariada, en la región andina este proceso, según Eric Langer, se topaba con grandes dificultades³². Gustavo Rodríguez Ostría sostiene que el conflicto entre los empresarios y trabajadores contemplaba un enfrentamiento entre dos maneras de entender y valorar el uso del tiempo, de responder a los estímulos del mercado, y de asumir el peso de las relaciones de poder. La conducta ajena a la “laboriosidad y entrega al trabajo”, atribuida a los trabajadores, constituía una resistencia a la cultura que intentaban imponer los empresarios³³.

El rescate de plata: de fines del periodo colonial a la Bolivia independiente

En el virreinato del Río de la Plata, las medidas reformistas de fomento de la minería se redujeron en gran parte a Potosí. Como hemos tratado en otros trabajos, la nueva vía de distribución del azogue le privilegiaba en el abastecimiento y la creación del Banco de Rescates —y posteriormente el Banco de San Carlos— subvencionaba con créditos e insumos a los azogueros potosinos³⁴. Mientras, los otros centros veían frustradas sus esperanzas, obstaculizadas, además, por la elite y burocracia local.

La Caja Real de Oruro se instaló en 1607, un año después de la fundación de la villa, y su motivo principal era el control de la producción de plata y el cobro de los impuestos correspondientes, así como el abastecimiento de azogue a los mineros³⁵. Desde entonces, tanto la gestión de los recursos de la Corona como los múltiples expedientes abiertos por irregularidades en la labor de los oficiales reales, generaron una amplia documentación que ha permitido evaluar la importancia de estos cargos hacendísticos en las relaciones socioeconómicas del centro minero.

³² Langer, Erick, “The Barriers to Proletarianization Bolivian Mine Labour, 1826-1918”, *Internacional Review of Social History Supplements*, pp. 25-49; Rodríguez Ostría, Gustavo, *El Socavón y el Sindicato, Ensayos históricos sobre los trabajadores mineros, siglos XIX y XX*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1991; Contreras, Carlos, *Mineros y campesinos en los Andes: mercado laboral y economía campesina en la Sierra Central, siglo XIX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1988.

³³ Véase Rodríguez Ostría, Gustavo, *El socavón y el sindicato. Ensayos históricos sobre los trabajadores mineros, siglos XIX y XX*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1991, pp. 21-25.

³⁴ Véase Buechler, Rose Marie, *Gobierno, Minería y Sociedad. Potosí y el Renacimiento Borbónico, 1776-1810*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1989; Mira, Guillermo, “El Real Banco de San Carlos y la minería altoperuana colonial, 1779-1825”, en Sánchez, Julio, *et. al., La savia del Imperio. Tres estudios de economía colonial*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1997, pp. 265-280.

³⁵ Archivo General de Indias (AGI en adelante), Charcas, 37, Carta del tesorero de Oruro, Hernando Mendoza y Agudo a la Corona, Oruro, 25 de febrero de 1610.

Las barras de plata fundidas y registradas en la Caja Real de Oruro tenían que ser enviadas a la Casa de la Moneda de Potosí para convertirlas en monedas. Este requisito solía tardar entre tres y seis meses, por lo que en el caso del pequeño y mediano minero la imposibilidad de esta espera le hacía vender sus barras a un menor precio a mercaderes, habilitadores o mineros más importantes que podían costear el viaje y la espera. En 1742, la correspondencia entre Juan Lizarazu³⁶, de Potosí, y José Imblusqueta, comerciante de Oruro, revela un importante tráfico comercial entre ambos centros. Lizarazu mandaba hierro hasta Oruro donde compraba barras “por ser más cómodo su precio”, y desde Oruro se mandaban barras de diferentes mineros para convertir en moneda y otro tipo de géneros³⁷.

La figura del mercader de plata a gran escala fue muy importante en Potosí donde gozaba de gran poder e influencia. Estos mercaderes controlaban el último circuito del mineral para su conversión de pasta o barra a moneda. Estas operaciones requerían de un gran capital para la compra de la plata que después era llevada hasta la Casa de la Moneda de Potosí, donde se tramitaba todo el proceso de conversión en moneda. Este último paso requería de cierta pericia para solventar trámites burocráticos y supervisar el proceso de acuñación³⁸, pero los cambios que se produjeron en la segunda mitad del siglo XVIII, acabaron con estas funciones. La reorganización de la Casa de la Moneda, en 1750, supuso que esta institución dejara de estar en manos de particulares, estableciendo la Corona su control en la amonedación a través de empleados asalariados, y el establecimiento de la Compañía de Azogueros, Banco de Rescate y posteriormente el Banco de San Carlos; minaron, en gran medida, el monopolio que estos grandes mercaderes tenían en Potosí³⁹.

La reorganización de la Casa de la Moneda de Potosí fue conferida al gobernador de Potosí, Ventura Santélices. La gestión de este gobernador fue bastante beneficiosa para los mineros de Oruro. Entre las medidas tomadas hay que resaltar la reparación de la laguna de Sepulturas y el pago de las barras remitidas desde Oruro. En 1751, comunicaba a la Corona “que las barras de Oruro que tomaban los mercaderes de plata y no pagaban hasta pasado tres meses, las he recibido y hecho pagar de

³⁶ Juan de Lizarazu fue el tesorero de la Casa Real de Moneda de Potosí hasta que la Corona decidió reorganizar esta institución de manera que la acuñación fuese monopolio de la Real Hacienda. Lizarazu era además un importante comerciante y azoguero de la ribera de Potosí. A partir de 1753, detentó el título de Casa Real de Moneda. Véase Buechler, Rose Marie, *Gobierno, Minería y Sociedad. Potosí y el Renacimiento Borbónico, 1776-1810*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1989, p. 329.

³⁷ Archivo Histórico Nacional (AHN en adelante), Consejo núm. 20353, Exp. 5, Piezas 1 y 3. Este intercambio lo llevaba a cabo un comisionado, Juan de Salamanca, que también llevaba mercancías por su cuenta.

³⁸ Véase Bakewell, Peter, *Plata y empresa en el Potosí del siglo XVII*, Pontevedra, Diputación Provincial de Pontevedra, 1988, p. 59.

³⁹ Tandeter, Enrique, *Coacción y Mercado: la minería de la plata en el Potosí colonial, 1692-1826*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, 1992.

cuenta de S.M. para amonedarlas”⁴⁰. También determinó subir el precio de estas barras a 8 pesos 2 maravedís por marco. Esta medida resultó bastante polémica, debido a la queja levantada por los azogueros potosinos, que exigían un trato de igualdad en el pago de sus marcos por la Compañía de Azogueros. Esta fue la respuesta del gobernador:

“[...] la pretendida igualdad para que fuese madre de la justicia no corresponde que en este caso sea aritmética, sino geométrica o proporcionada a las circunstancias, y la deseada por el Conde [Conde Casa Real de Moneda] no era de esta naturaleza; porque el azoguero de Oruro recibiendo por su plata más precio que el de Potosí recibe menos por el tiempo que tarda en llegar a sus manos la plata sellada; cuando el azoguero, aviador, o trapichero de aquí la recibe a la hora que quiere y la emplea luego para la mayor saca o fines a su arbitrio. Estos perjuicios de la azoguería de Oruro deben entrar en alguna equitativa consideración, mayoritariamente no causando al público aquel mineral el gravamen de mita”⁴¹.

Santélices argumentaba que los azogueros potosinos obtenían amplias ventajas al vender su plata a la Compañía, pues aunque les pagase a menor precio siempre disfrutarían de otros beneficios aparte del reparto de utilidades del mismo banco de rescates. Este conflicto provocó que se suspendiera la subida de precio para las barras procedentes de Oruro, Carangas y Chucuito. Pero la suspensión no duró mucho tiempo debido a la tenacidad de Santélices, y en 1753 estaban los nuevos precios vigentes. Sin embargo, aunque esta medida no dejaba de ser un alivio, los mineros de Oruro continuaban sin tener la posibilidad de conseguir monedas inmediatamente de haber sido fundidas las barras de plata en la Caja Real, por lo que en muchos casos los azogueros y trapicheros se veían obligados a malvender sus piñas o barras a un menor precio. En cambio, el gremio de azogueros de Potosí contaba con los medios para evitar “la extorsión mercantil” con la creación del Banco de Rescate. Esta institución, bajo la supervisión de Santélices, consiguió tener los suficientes fondos a través de un descuento aplicado a la plata que compraba, que le permitía ofrecer a los azogueros créditos libres de intereses y el abastecimiento de insumos a precios más bajos que los del mercado. Gracias a su afortunada gestión se pudieron aumentar los precios pagados a los azogueros potosinos hasta 7 pesos 5 reales por marco, los trapicheros recibirían 7 pesos 3 reales y los capchas 7 pesos 1 real, a los que había que descontar 2 reales para los fondos del Banco⁴². De todas formas, en Oruro el mejor precio que

⁴⁰ AGI. Lima, 643. Despacho de Ventura Santélices. Potosí, 8-VI-1751.

⁴¹ AGI. Lima, 643. Santélices a la Corona. Potosí, 25-V-52.

⁴² El Banco quebró durante la administración del gobernador Jaime San Just, durante la cual se disiparon los fondos fraudulentamente. Véase Buechler, Rose Marie, “La compañía de Azogueros y el Banco de

podría conseguir el azoguero consistía en 7 pesos dos reales pero, como veremos a continuación, esto no era fácil.

Después de la quiebra del Banco de Rescate en 1779, Escobedo se encargaría de organizar una nueva institución mucho más decisiva para la minería potosina, el Real Banco de San Carlos. Esta institución tenía los mismos fines que el anterior banco: la emancipación de los azogueros de la dependencia de los comerciantes, pero gozaba de muchas más atribuciones y del respaldo de la Corona. Entre las medidas más importantes se hallaba la distribución del azogue⁴³, hecho que levantó numerosas quejas de los oficiales reales potosinos⁴⁴.

Jorge Escobedo era partidario de crear más bancos como el de Potosí que beneficiaran a los azogueros y los protegieran de mercaderes y oficiales reales, pero tan solo quedó en intenciones pues, según Escobedo, la Real Hacienda no tenía dinero para realizar estos proyectos. Al menos, esta fue la respuesta del intendente de Potosí, cuando uno de los oficiales interinos de la Caja Real de Oruro, Pedro Vicente Vargas, le propuso la creación de un banco de rescate en Oruro en 1781. La propuesta consistía en un banco con capital de la Real Hacienda, que estaría administrado por este oficial, el cual abandonaría su labor en la Caja Real de inmediato, además de un oficial de pluma y un operario de fragua, todos con sus respectivos sueldos. El oficial estimaba que se podía rescatar de la villa y asientos circunvecinos una cantidad mínima de 4.000 mil marcos mensuales. Los precios estipulados dependerían “según las platas, a seis pesos, seis y dos, seis y medio y siete, cuando no pasan las piñas de diez marcos; y de allí para arriba por muy rica que sea la plata no sube de siete pesos dos reales”⁴⁵. La respuesta de Jorge Escobedo no fue negativa, pero se excusó tras la escasez de capital en la Real Hacienda. Este consideraba que se debía crear otro banco semejante al potosino en Oruro y Chucuito, donde los mineros pudieran adquirir “todos los auxilios que necesitan en dinero, azogue, almadenetes, exes, ruedas, a más de beneficios en la pronta salida de sus pastas, pagadas a mejor precio que el que consiguen de la tirana ambición de los habilitadores”⁴⁶. Pero, a pesar de las peticiones por parte de algunos

Rescates de Potosí (1747-1779)”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, XVI, núm. 26, Buenos Aires, p. 93.

⁴³ El superintendente Francisco de Paula Sanz estaba al corriente del privilegio y abuso de los azogueros del gremio respecto al azogue: “[...] el monopolio que practican los azogueros tiranizando al trapichero y demás dueños de minas de otras provincias o partidos, porque valiéndose los de gruesa labor de mil máximas para conseguir más porción de azogue del que debían tomar del banco, lo revenden después a los de dicha clase [...]”. Véase AGI. Buenos Aires, 434.

⁴⁴ AGI, Buenos Aires, 434. Expediente que incluye una carta de los oficiales reales de Potosí a la Corona quejándose del traspaso de la distribución de azogue por el Banco de San Carlos.

⁴⁵ Archivo Provincial de Potosí, CNM (Casa Nacional de Moneda), Gobierno. Cartas de Pedro Vicente Vargas a Jorge Escobedo, Oruro, 1781.

⁴⁶ AGI, Buenos Aires, 434. Expediente del ramo de azogue, año 1784. Sobre todo se comenta lo adecuado de separar a todos los oficiales reales del ramo de azogues.

intendentes, como el de Puno⁴⁷ en 1786, que requerían la creación de un banco en su jurisdicción, no se instalaron en ningún otro lugar del virreinato del Río de la Plata más que en Potosí, salvo la particular excepción de Aullagas⁴⁸, el cual permaneció abierto durante pocos años, de 1779 a 1781.

A pesar de las consideraciones de Escobedo, de los intentos y las peticiones a los que hemos aludido, en el Virreinato del Río de la Plata solo se estableció, por parte de la Corona, el Real Banco de San Carlos. Esta institución afectó bien poco a los mineros orureños, incluso les perjudicó en la distribución del azogue. Aunque el Real Banco tenía estipulado un precio ligeramente inferior para los azogueros de fuera de la villa, seguía sin interesar por la enorme distancia desde los centros dispersos en el Alto Perú hasta la villa imperial. También se había estipulado la posibilidad conceder créditos a los mineros de provincias que vendiesen allí su plata, pero con mucho más requisitos como el depósito de fianzas y, aún así, había menos posibilidades de conseguir el crédito que monopolizaban los potosinos⁴⁹.

Los conflictos de intereses propiamente potosinos hicieron que en el virreinato del Río de la Plata no se pusieran en vigor las nuevas ordenanzas de minería o una adaptación de las mexicanas, como se hizo en el virreinato peruano y en Chile. Fueron dos los intentos frustrados de estas ordenanzas. El primero se le encomendó a Pino Manrique como intendente de Potosí, el cual decidió que la adaptación de las ordenanzas mexicanas no era lo más conveniente en el virreinato de la Plata. Fruto de sus deliberaciones y de su asesor Cañete, salió un primer proyecto, que no se aprobó, y quedó paralizado en Buenos Aires por el superintendente del virreinato, Francisco de Paula Sanz. En este primer proyecto se trataban extensamente los temas potosinos más preocupantes: los arrendamientos y la mita. El segundo proyecto, el llamado Código Carolino, fue responsabilidad de Francisco de Paula Sanz, que sustituyó a Manrique a fines de 1788. Cañete se mantuvo en el cargo de asesor, y continuó con una participación decisiva en la elaboración del Código, del cual parece que fue responsable. En 1794, una vez terminado, el Código Carolino fue enviado al virrey Arredondo. Su paralización tuvo mucho que ver con los conflictos suscitados entre las diferentes autoridades y los mismos azogueros sobre temas propiamente potosinos, como eran nuevamente los arrendamientos y la mita⁵⁰.

⁴⁷ AGI, Charcas, 704. El intendente de Puno, Reseguín a Francisco Paula Sanz. Puno, 3-11-1786. La respuesta de Sanz fue que esperase órdenes de la Superintendencia de Buenos Aires.

⁴⁸ Gavira, María Concepción, *La minería en Chayanta. Sublevación indígena y auge minero, 1775-1792* [en prensa].

⁴⁹ Buechler, Rose Marie, *Gobierno, Minería y Sociedad. Potosí y el Renacimiento Borbónico. 1776-1810*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1989, pp. 433-435.

⁵⁰ El mismo año de 1794, una representación de los azogueros del virreinato levantó una protesta por el Código en la que argumentaban: “[...] ni el gremio de azogueros de Potosí ni el de fuera, ha concurrido ni tratado su contexto, sino los doce diputados a quienes les leyeron (ya concluidas) con rapidez y sin arbitrio, ni personería de los cuerpos de minería interno y externo, como inmediatos interesados que

Según Tandeter, la discusión sobre la “nueva mita” decidió el fracaso del Código⁵¹. Eduardo Martiré opina que el Código no prosperó por su excesivo afán de reglamentación e intervencionismo estatal en la actividad minera. Según este autor, este pretendido control se enfrentó al criterio predominante en la época, caracterizado por una mayor liberalidad en el proceso de desarrollo económico⁵².

En definitiva, el trato de prioridad concedido a Potosí perjudicó en parte a los centros mineros altoperuanos⁵³. La paralización de las nuevas ordenanzas de minería suponía una nueva frustración para el resto de los asentamientos mineros, los cuales continuaron dependiendo de los intereses potosinos, de la distribución del azogue por el Banco, de la marginación en los créditos otorgados a los azogueros, de los perjuicios que provocaba la concesión de mitayos en la población de sus provincias y, por tanto, a su disponibilidad de mano de obra, y de los gastos que suponían tener que enviar sus barras hasta Potosí para convertirlas en moneda.

Una de las medidas que podía paliar esta situación de inferioridad y que afectaba más directamente al resto de los centros altoperuanos y, en concreto, a los que tenían Caja Real instaladas o cercanos a estas, era la contemplada en la Real Ordenanzas de Intendentes de 1782. Una de sus leyes⁵⁴ ordenaba que en todas las Cajas de las provincias con mineral se rescatase en dinero el oro y la plata de los mineros para que no tuviesen que depender de los rescatistas o comerciantes. Anteriormente ya se habían dictado leyes al respecto, pero no habían sido aplicadas: se había establecido el rescate o compra de plata en las Cajas Reales por Real Decreto de 1705 (recogido en la Leyes de Indias) y por Real cédula del 7 de septiembre de 1768⁵⁵. El contador Juan Francisco Navarro realizó un informe en 1777, con el fin de combatir el contrabando y desarreglo en las cuentas de azogue de los diferentes

costean el trabajo”. AGI, Charcas, 695. Potosí, 25-IX-94. Representación de azogueros al virrey Nicolás Arredondo.

⁵¹ Tandeter, Enrique, *Coacción y Mercado: la minería de la plata en el Potosí colonial, 1692-1826*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, 1992, p. 247.

⁵² Véase Martiré, Eduardo, *El Código Carolino de Pedro Vicente Cañete*, vol. I, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1973, p. 254.

⁵³ Rose Marie Buechler hace referencia a las protestas de los mineros provincianos que vieron el Código como una manifestación más de la notoria tendencia potosina: “la de arreglar el mundo en favor suyo y en detrimento de todos los demás”. Véase Buechler, Rose Marie, *Gobierno, Minería y Sociedad. Potosí y el Renacimiento Borbónico, 1776-1810*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1989, p. 209.

⁵⁴ “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y Provincia del Virreinato de Buenos Aires”, 1782, artículo 134: “[...] y con la justa mira de precaver la ocultación y fraudulentas extracciones del oro y plata en pasta que los mineros necesitados venden a los mercaderes y rescatadores de estos metales, en manifiesta contravención de las leyes que prohíben la adquisición y comercio de ellos antes de quintados, mando que en todas las tesorerías principales, foráneas y menores de las provincias que tuvieren minas en corriente labor y beneficio, haya siempre el dinero que se regule necesario para el rescate y efectivo pago del oro y la plata que los mineros lleven a vender”.

⁵⁵ AGI, Lima, 1130, Informes del contador Juan Francisco Navarro, Buenos Aires, 21-XI-1779.

centros mineros. El contador afirmaba que la única solución para evitar el contrabando era rescatar en las Cajas Reales, así se podría llevar el control efectivo a través del correspondido. Para Oruro proponía que era suficiente que la Caja dispusiera de 50.000 pesos para el pago de unos 2.200 marcos semanales. Estos supondrían un gasto semanal de 16.225 y a la tercera semana de 48.675, pero no habría que esperar a cumplir el mes para enviar las barras a la Casa de la Moneda en Potosí. El transporte lo realizarían dos o tres mayordomos asalariados con 500 pesos que deberían alternarse cada semana. El envío de la primera semana tardaría quince días en estar de vuelta y procuraría nuevo capital para seguir rescatando⁵⁶. Pero el informe del contador no supuso ninguna novedad en el rescate de plata por las distintas Cajas Reales⁵⁷.

En Oruro, la Caja Real no rescató plata hasta el año 1793 y de forma poco significativa. Cuando el virrey pidió explicaciones a los oficiales reales por no cumplir lo dictado en las Ordenanzas de Intendentes, recibió vagos argumentos. Los oficiales dijeron que la ley no había sido puesta en práctica por sus antecesores, bien por no conocerla o por no poner en peligro el caudal del Rey haciendo habilitaciones a los mineros. En ningún momento, las ordenanzas hacían alusión a la habilitación de los mineros, tan solo estaba estipulado rescatar y no habilitar, es decir, pagar en moneda los marcos de plata que se fundían en la callana real. Precisamente ahí radicaba el problema suscitado por esa ley, pues generalmente rescate y habilitación formaban parte de una misma operación.

La demora en la aplicación de esta medida originó una serie de informes para aclarar la situación. Una de las opiniones requerida fue nuevamente la del contador del Tribunal de Cuentas del Río de la Plata, Juan Francisco Navarro, el cual conocía muy bien Oruro, por haber estado comisionado en su Caja durante un tiempo, además de haber poseído un ingenio en este centro y otros negocios vinculados con la minería⁵⁸. La respuesta que dio Navarro fue inesperada, porque después de sus anteriores informes, ahora tomaba una actitud contraria. Describía especialmente la figura del minero como “tramposo” en sus relaciones con el habilitador, y se advertía del riesgo que supondría para el Rey entrar en ese negocio⁵⁹. En el caso de tratarse solo del

⁵⁶ AGI, Lima, 1130. Lima, 23 de julio de 1777.

⁵⁷ La Caja Real de Carangas nunca rescató plata. Véase Gavira, María Concepción, *Población indígena, sublevación y minería en Carangas. La Caja Real de Carangas y el mineral de Huantajaya, 1750-1804*, Arica, Centro de Investigaciones del Hombre en el Desierto, Universidad de Tarapacá e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2008.

⁵⁸ Juan Francisco Navarro era hijo de Isidro José Navarro, cuando murió su padre pedía la plaza de factor de la Caja de Potosí en derecho de herencia, o el corregimiento de Chayanta. Isidro estaba muy vinculado con Oruro, donde se había dedicado a rescatar plata. Juan Francisco tenía un ingenio en Oruro, estuvo comisionado en la Caja Real en 1761-63, y realizó negocios con Juan de Dios Rodríguez. Fue corregidor de Chayanta, donde tenía un ingenio y se dedicaba a habilitar a otros mineros.

⁵⁹ Es posible que esta actitud respondiera a un resentimiento por cuestiones personales. Navarro tenía pendiente un litigio con el minero de Aullagas José Astuena, el cual le estaba debiendo más de 30.000 pesos por habilitación. ANB, Minas, T- 152, Núm. 5.

rescate, opinaba que los oficiales estarían tentados a pagar por las piñas el precio del comercio 7 pesos, y cargárselas al Rey a 7 pesos y dos reales, aprovechándose de las utilidades. El contador desconfiando de la opinión de los oficiales de Oruro, sugirió que sería aconsejable el parecer de Diego Antonio del Portillo, administrador de la renta de correos y anterior oficial interino en las Cajas. Como era de esperar, Portillo, minero y habilitador, mandó un informe desaconsejando la puesta en práctica del rescate y de un posible banco de habilitación, llegando a afirmar que un banco a imitación del de Potosí sería “perjudicial al Rey y al público”⁶⁰. Aunque el expediente no contemplaba la resolución del caso que, por tener opiniones encontradas, se pasó a la Junta Superior, los rescates de plata continuaron efectuándose a partir de 1793, pero de forma poco significativa. El precio establecido para los marcos de plata piña era de 7 pesos 2 reales, y 6 pesos 4 reales para la chafalonía con destino a fundir en barras. Durante la década de los noventa, única de la que tenemos noticias más regulares, se rescataron aproximadamente entre mil y mil quinientos marcos anuales, de una media aproximada de 50.000 marcos. La utilidad que reportó a la Real Hacienda este rescate giraba en torno a los 800 pesos, una vez diezmada y descontados los gastos por fundición⁶¹. Por tanto el rescate de plata nunca sería perjudicial para la Real Hacienda que se llevaría los beneficios a los que aspiraban los rescatadores o comerciantes de plata⁶²

En el desarrollo del expediente que se abrió con motivo del rescate, pudimos observar cómo en ningún momento se contó con la opinión de los mineros, ni se evaluó las repercusiones que para ellos suponía esta medida. La discusión planteada nos hacía ver, en principio, que se trataba tan solo de una ley promovida por la Corona de interés meramente fiscal y que no era muy viable en centros como Oruro, donde predominaba el mediano y pequeño minero sin capacidad suficiente para capitalizar sus empresas teniendo que acudir a los habilitadores y rescatistas. Pero la discusión sobre este tema continuó en 1808, aunque con matices diferentes⁶³.

Fruto de la visita de González de Prada en 1803 a la Caja Real de Oruro, se propuso que para fomento de la minería en Carangas y Oruro sería oportuno la instalación de un banco de rescate para “prevenir las negociaciones clandestinas que antes de ahora tenían entabladas los oficiales reales habilitando a los mineros con dineros del Rey, a pagar en piñas por el precio del rescate mercantil, baxo de la cautela

⁶⁰ ANB, Minas T- 140 núm. 7, años 1793-96. En ambos informes se defienden los intereses de la Real Hacienda, previniendo de la posibilidad que suponía esta medida para el fraude por parte de los oficiales reales. Una de las propuestas consistía en separar del rescate a los oficiales reales y proponer a otros empleados, pero esto no sería rentable. Advierten de las pocas utilidades que resultaría del rescate por la pobreza del mineral.

⁶¹ AGI, Charcas, 652, años 1793-1797.

⁶² “Los rescatadores de piñas al precio de siete pesos dos reales cada marco ganan setenta pesos en cada barra”. ANB, Minas, T-91, núm. 6, Informe del contador de la Plata. La Plata, 5 de enero de 1809.

⁶³ ANB, Minas T- 91, núm. 6, años 1808-1809.

de sonar solo el nombre de los mineros en los libros de fundición”⁶⁴. Pero como era frecuente en la administración colonial, se quedó en el transcurso de meditaciones, consultas y reflexiones, que convirtieron el banco en un simple proyecto.

Oruro durante las primeras décadas de la República

A partir de la independencia, con la puesta en marcha de las medidas contempladas en las Ordenanzas de Minería de Nueva España, se crearon importantes expectativas sobre todo para las regiones mineras como Oruro. Las nuevas instituciones no se hicieron esperar: gremios de mineros y bancos de rescates sustituyeron a las Cajas reales.

En 1827, se ordenó que se reunieran los azogueros de dicho departamento para presentar sus comentarios sobre las bases que debían regir el Directorio General de Minas (Tribunal), ubicado en Potosí. Inmediatamente se constituyó el gremio de mineros y azogueros de Oruro que hasta entonces no gozaban de este estatuto formalmente. Una comisión formada por José M^a Dalence, Antonio Suárez de Rivera y Manuel Antonio Tobar, presentaron las bases para que se discutieran por el gremio de azogueros⁶⁵. Dichas bases consistían en una serie de puntos para organizar las nuevas instituciones que regirían la minería a nivel nacional. Se planteaba la creación y competencias de un Directorio General de Minas, cuyo principal objetivo sería la organización de un banco de avíos con sucursales en las capitales de los departamentos. La financiación propuesta para ello era la siguiente:

“[...] Se puede contar de fondo dotal de este banco, los 34 maravedís por marco que se cobra a los mineros en la Casa de la Moneda bajo nombre de señoreaje de que deben ser exonerados; y alcanzando este fondo para el pago de los empleados en el Directorio y Banco según se juzga pertinente, es de esperar que los mineros saquen de sus piñas el valor que se les de en la Casa de Moneda descontada la merma y resulte; de modo que recibiendo sólo 7 pesos por marco a tiempo de entregar las piñas en el Banco, puedan dejar en descuento de la deuda contraída por auxilios el pico de cuatro reales que queda”⁶⁶.

El Directorio se reservaba la compra y distribución de azogue, tras comprobar después de 10 años que en manos de particulares resultaba más caro. Debía procurar que se eximiera a los trabajadores de minas de las levadas para el servicio militar y buscar empresarios para el trabajo de las minas, bien nacionales o de origen

⁶⁴ AGI, Charcas, núm. 583, Informe del presidente de la Audiencia de Charcas, La Plata, 1804.

⁶⁵ ANB, MH. T-7, núm. 14. Gobierno de Oruro, Recibidas, 1827.

⁶⁶ *Ibidem*.

extranjero. También se establecían las diputaciones territoriales, instituciones que ya se habían creado en todas aquellas regiones mineras coloniales importantes como Chile, Perú y México, pero que en Charcas o el Virreinato del Río de la Plata no fue posible porque se paralizaron las reformas hasta aprobar el código Carolino, el cual no fue aprobado y se llegó al siglo XIX sin haber aplicado el programa de reformas borbónicas mineras, como en otros virreinos. No hubo diputaciones mineras ni bancos provinciales que facilitaran la inversión y la compra de plata a los mineros que tenía que ir hasta Potosí con el costo y tiempo que implicaba.

Este Directorio se constituyó en 1829 como Tribunal General de Minería. En el decreto constituyente se recogían: las diputaciones territoriales, los gremios y matrículas de mineros, un colegio de mineralogía y los bancos de rescates. El Banco de Rescate de Oruro se abrió este mismo año de 1827. Las primeras operaciones resultaron negativas para los fondos, según el informe sobre las utilidades y gastos del Banco durante los seis meses de su apertura. El banco compraba la plata al precio estipulado de 6 pesos 1 real, la chafalonía o de ínfima ley, y 7 pesos las de buena ley. Se encargaba de recaudar los impuestos, que en este mismo año aún consta como “derechos de cobos y diezmos”, y pagaba un correo hasta Potosí con los marcos rescatados que consistía en el 1% del valor del envío, además del enzurroneo. También debía de satisfacer los sueldos de los funcionarios y los gastos por insumos para fundir las barras. El sueldo del administrador era de 1.200 pesos anuales. El oficial interventor cobraba 400 pesos al año. Un “quinto requemador de piñas” tenía adjudicado 50 pesos al año. Los gastos estipulados por leña, carbón y papel consistían en 100 pesos anuales⁶⁷. Los problemas, a juzgar por los informes del administrador de este Banco de Rescate, no tardaron en presentarse. Primero, porque las remisiones del efectivo de las barras enviadas a la Casa de la Moneda se retrasaban bastante; y segundo, por el cobro, considerado excesivo, del correo de estas barras hasta Potosí. Entre las quejas expresadas se consideraba injusto el cobro del 1% del derecho de conducción, sin distinguir entre la calidad de la plata que se enviaba. Se pretendía como más justo que “se avalasen las barras con consideración y proporción a las leyes que constituyen su valor”⁶⁸. Pero en este caso, las pérdidas que representaban el retraso y el cobro del correo, perjudicaban directamente al Banco de Rescate, aunque todos los gastos repercutían en el precio establecido a los mineros. Recuértese que en la colonia el precio establecido por la Caja Real era de 7 pesos 2 reales el marco de buena ley, aunque la disponibilidad de numerario y la voluntad de los oficiales no lo hacía siempre posible.

⁶⁷ ANB, MH. Gobierno de Oruro, recibidas. T-7, núm. 7, 1827. “Demostración de las utilidades que ha tenido la Casa de Rescate, en los seis meses del presente año, y los gastos impendidos en ella en dicho tiempo”.

⁶⁸ ANB, MH, Gobierno de Oruro, recibidas, T-7, núm. 7, 1827. Oruro, 23-7-1827.

Sin embargo, donde permanecieron los mismos comportamientos, pautas de conducta e irregularidades, fue en la gestión de los administradores o funcionarios de las nuevas instituciones. A los pocos años de su apertura, en 1833, el administrador del Banco, Felipe Álvarez emprendía la fuga ante el temor de la inspección que se estaba realizando y que descubrió una quiebra y malversación de fondos. José María Dalence se dirigió este mismo año al ministro de hacienda para confirmarle que la huida del administrador no había dejado “más que cuatro mil ciento setenta y ocho pesos tres y medio reales en marcos rescatados, doscientos veintidós pesos en moneda y una lista de deudas”. Además de faltar capital, se observaban otras irregularidades: “el manejo se hallaba completamente embrollado, que no se llevaban los libros con la formalidad que ordena la ley, y que se había fiado el dinero ilegalmente”⁶⁹.

Se comunicó el nombramiento provisional de Juan Romualdo de Ocampo, perteneciente a una prestigiosa familia. Sin embargo, en una relación con fecha de 1842, Ocampo estaba incluido en una lista de personas expedientadas por irregularidades en el manejo de caudales públicos. Tenía abierto un expediente desde 1840 por el descubierto de 11.843 pesos en el Banco de Rescate⁷⁰.

El Banco de Oruro, tal como se instituyó, tuvo una corta vida. Al parecer, su cierre tuvo que ver con la escasez del rescate de pastas, las cuales, según Peñaloza, eran vendidas directamente al Banco de Rescates de Potosí⁷¹, es decir continuaban las mismas prácticas.

Aunque no sabemos la fecha exacta de su cierre, debió ser al final de la década de los treinta, después de la inspección y quiebra anteriormente referidas. Según las escasas fuentes que poseemos, en el año 1831 se rescató la cantidad de 13.607 marcos y en 1832 disminuyó hasta 9.105 marcos⁷². En 1844, se dispuso nuevamente la apertura del Banco de Oruro y se le destinó 16.000 pesos de los fondos del Banco de Potosí. Las competencias se redujeron al envío de las pastas señaladas a Potosí, donde se fundiría y ensayaría. El Banco se convirtió en un simple “recibidor de pastas”. Los azogeros serían pagados mitad en pesos fuertes y mitad en pesos febles⁷³.

Conclusiones

A partir de la independencia de Bolivia y hasta 1872, el gobierno boliviano mantuvo una política económica proteccionista que continuó con el intervencionismo estatal y las medidas de fomento y protección a la actividad minera. Básicamente, el

⁶⁹ ANB, Prefectura de Oruro, recibidas, 1833. Carta de José María Dalence al ministro de Hacienda, 7-I-1833.

⁷⁰ ANB, MH, Prefectura de Oruro, recibidas, T-87, núm. 25.

⁷¹ Peñaloza, Luís, *Historia Económica de Bolivia*, vol. I, La Paz, Editorial Talleres Gráficos, 1953, p. 325.

⁷² ANB, MH, Prefectura de Oruro, recibidas. T- 32, núm. 19.

⁷³ Peñaloza, *Historia Económica de Bolivia*, vol. I, La Paz, Editorial Talleres Gráficos, 1953, p. 326.

proyecto de reformas borbónicas que se debió aplicar a la minería durante las últimas décadas del periodo colonial se puso en ejecución después de la independencia. Sirva de ejemplo que se establecieron como vigentes las Nuevas Ordenanzas de Minería de Nueva España mientras se elaboraba un código propio.

Las políticas proteccionistas del siglo XIX y la burocracia que las aplicaba operaron con las mismas prácticas que la burocracia del Antiguo Régimen. Por tanto estas prácticas, como observamos en el caso del banco de rescate de Oruro, no pueden ser adjudicadas a cuestión de pactos ni circunstancias coloniales, quizás merecería la pena plantear un investigación que supere las barreras de las fechas de la independencia para analizar la burocracia, sus prácticas y condiciones en los gobiernos del siglo XIX.

Sin embargo, los escasos resultados que dieron estas medidas proteccionistas en el sector minero tienen que ver con una multiplicidad de factores como hemos mencionado, entre los cuales podríamos destacar la falta de capital, pero además habría que tener en cuenta la escasez de minas y vetas rentables en centros de larga duración que habían sido exprimidos por siglos, como era el caso de Oruro. Serían nuevos minerales, especialmente los industriales, los que comenzarían a reportar beneficios al sector: el cobre y el estaño. Por tanto también habría que destacar que durante la primera mitad del siglo XIX se produjeron importantes reajustes en un sector minero de transición de la minería de la plata hacia otras opciones.

Bibliografía

- Bakewell, Peter, *Plata y empresa en el Potosí del siglo XVII*, Pontevedra, Diputación Provincial de Pontevedra, 1988.
- Buechler, Rose Marie, *Gobierno, Minería y Sociedad. Potosí y el Renacimiento Borbónico, 1776-1810*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1989.
- Buechler, Rose Marie, “La compañía de Azogueros y el Banco de Rescates de Potosí (1747-1779)”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, XVI, núm. 26, Buenos Aires, 1980, pp. 67-110.
- Contreras, Carlos, “La minería hispanoamericana después de la Independencia. Estudio comparativo de Bolivia, México y Perú”, en Menegus Bornemann, Margarita (coord.), *Dos décadas de Investigación en historia económica comparada en América Latina. Homenaje a Carlos Sempat Assadourian*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 255-283.
- Contreras, Carlos, *Mineros y campesinos en los Andes: mercado laboral y economía campesina en la Sierra Central, siglo XIX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1988.

- Gavira, María Concepción, *Población indígena, sublevación y minería en Carangas. La Caja Real de Carangas y el mineral de Huantajaya, 1750-1804*, Arica, Centro de Investigaciones del Hombre en el Desierto, Universidad de Tarapacá e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2008.
- Gavira, María Concepción, *Historia de una crisis: la minería en Oruro a fines del periodo colonial*, La Paz, Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Mayor de San Andrés, 2005.
- Gavira, María Concepción, "Labour Discipline and Resistance: The Oruro Mining District in the Late Colonial Period", *Bulletin o Latin American Research*, vol. 22, núm. 1, Londres, 2003, pp. 1-26.
- Gavira, María Concepción, *La minería en Chayanta. Sublevación indígena y auge minero, 1775-1792* [en prensa]
- Langer, Erick, "The Barriers to Proletarianization Bolivian Mine Labour, 1826-1918", *Internacional Review of Social History Supplements*, 1997, pp. 25-49.
- Losfstrom, William, *Dámaso de Uriburu, un empresario minero de principios del siglo XIX en Bolivia*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, 1982.
- Martiré, Eduardo, *El Código Carolino de Pedro Vicente Cañete*, vols. I y II, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1973 y 1974.
- Mira, Guillermo, "El Real Banco de San Carlos y la minería altoperuana colonial, 1779-1825", en Sánchez, Julio *et al.*, *La Savia del Imperio. Tres estudios de economía colonial*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1997, pp. 265-280.
- Mitre, Antonio, "La minería boliviana en el siglo XIX", en *Estudios Bolivianos en Homenaje a Gunnar Mendoza*, La Paz, 1978, pp. 143-168.
- Mitre, Antonio, *Los patriarcas de la plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1981.
- Mitre, Antonio, *El Monedero de los Andes. Región económica y moneda boliviana en el siglo XIX*, La Paz, Hisbol, 1986.
- Peñaloza, Luís, *Historia Económica de Bolivia*, vols. I y II, La Paz, Editorial Talleres Gráficos, 1953 y 1954.
- Platt, Tristan, "Señorío aymara y trabajo minero. De la Mita al K'ajcheo en Potosí", en Marchena Fernández, Juan (comp.), *Potosí. Plata para Europa*, Sevilla, Fundación El Monte, 2000.
- Platt, Tristan, "Producción, Tecnología y Trabajo en la Rivera de Potosí durante la República Temprana", *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, Munster-

Hamburg, Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos, núm. 3, 1996, pp. 1-59.

Platt, Tristan, *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

Rodríguez Ostría, Gustavo, *El Socavón y el Sindicato. Ensayos históricos sobre los trabajadores mineros, siglos XIX y XX*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1991.

Sánchez Albornoz, Nicolás, "Tributo abolido, tributo repuesto: Invariantes socioeconómicas en la Bolivia republicana", en Halperin Donghi, Tulio (coord.), *El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1978.

Tandeter, Enrique, *Coacción y Mercado: la minería de la plata en el Potosí colonial, 1692-1826*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas", 1992.

Vida y obra del Mariscal Andrés de Santa Cruz, La Paz, Biblioteca Paceña, 1976.

**La fiscalidad extraordinaria de guerra.
Gastos e ingresos de la caja de Tucumán (Río de la Plata – Argentina) durante la
primera mitad del siglo XIX**

María Paula Parolo
Instituto Superior de Estudios Sociales
(Universidad Nacional de Tucumán-CONICET)
paula_parolo@hotmail.com

Resumen

La permanencia de la coyuntura bélica durante la primera mitad del siglo XIX provocó una constante presión fiscal por parte del gobierno revolucionario primero y de los gobiernos provinciales después, para satisfacer las necesidades de manutención de las tropas. En este marco, el objetivo del trabajo es estimar el peso económico de los gastos de guerra para el fisco de una pequeña provincia mediterránea del actual noroeste argentino. Para ello se propone reconstruir la serie de ingresos y gastos del Estado provincial desde la declaración de la independencia (1816) hasta el dictado de la Constitución Nacional (1853); desagregar los principales rubros de inversión de los gastos fiscales en los distintos períodos y, finalmente, estimar el peso relativo de los gastos de guerra en el conjunto de las cuentas fiscales de la provincia.

Palabras clave

Fiscalidad, guerra, siglo XIX, gastos, ingresos

Abstract

The permanence of warlike conjuncture during the first half of the nineteenth century provoked a constant pressure on the part of the revolutionary government first and the provincial governments later, in order to satisfy the needs of subsistence of the troops. In this frame, the objective of this study is to estimate the economic burden of the costs of war to the treasury of a small mediterranean province from the current northwestern of Argentina. We propose to reconstruct the series of income and expenditure from the Declaration of Independence (1816) until the adoption of the Constitution (1853); to classify the main investment categories of tax expenditures in the different periods and, finally, to estimate the relative weight of the costs of war in the set of fiscal accounts of the province.

Key words

Tax system, war, nineteenth century, spending, income



La coyuntura bélica en el espacio rioplatense durante la primera mitad del siglo XIX

La riesgosa decisión que significó la separación de las autoridades coloniales y la formación de juntas locales de gobierno en Hispanoamérica, no podría haberse sustentado sin el apoyo de las fuerzas armadas. Cuando apenas había estallado el conflicto en el Río de la Plata, la necesidad de apoyo del resto del virreinato a la decisión tomada por el cabildo de Buenos Aires determinó la organización de expediciones militares desde la capital virreinal hacia el Paraguay, Montevideo y el Alto Perú, donde las posibilidades de adhesión resultaban dudosas por la fuerte presión y concentración de fuerzas realistas. Así se abrieron dos frentes de batalla: el este y el norte. Tras los tempranos fracasos militares en el primero de ellos, las fuerzas se concentraron y reforzaron en el segundo, cobrando este último (y por ende la región) un trascendente protagonismo, por diversas razones. Fue desde el Norte, tras las operaciones del Ejército Auxiliar (desde 1810 hasta 1817) y la acción de Güemes con sus “infernales” (desde 1817 a 1821), el que mantuvo durante más de diez años la resistencia al avance realista desde el Perú, inmovilizando las tropas enemigas en este frente de batalla, mientras San Martín concretaba su plan libertador por el Pacífico, atacando por mar, desde el oeste, al bastión realista del Perú. Además, fue en el norte donde se produjeron casi el 60% de las batallas por la independencia sudamericana. En este contexto, la centralidad de la guerra en la historia del actual norte argentino durante las primeras décadas pos-independientes, es un hecho innegable (Ver mapa anexo).

En efecto, a partir de la Revolución, la guerra se instaló en la vida cotidiana — especialmente de los tucumanos, que desde 1811 tuvieron apostado en la ciudad al Ejército Auxiliar del Norte— alterando profundamente no solo la economía de la región, sino hasta las fibras más íntimas de la organización social (Parolo, 2011).

Esta coyuntura bélica —que se había iniciado inclusive unos años antes del estallido revolucionario, concretamente con las invasiones inglesas en 1806 y 1807— fue potenciándose durante la primera década pos-independiente (1810-1819) y se prolongó, aún después de la disgregación del Ejército del Norte en 1819, en los posteriores conflictos civiles del siglo XIX. En efecto, gran parte de las milicias revolucionarias fueron absorbidas por el ejército provincial que comenzó a organizarse en 1820 bajo el esquema de escalafones y mandos del ejército revolucionario. A partir de esta fecha, el objetivo principal del gobierno de la provincia fue controlar la milicia dividida en facciones heredadas de los tiempos de la independencia en beneficio de la organización de un orden político provincial. Prácticas como los pronunciamientos militares o el asambleísmo de la década revolucionaria, llevadas a cabo por facciones del Ejército, se reprodujeron en la política provincial hasta mediados del siglo XIX. Esto,

sumado a la guerra civil, consolidó una sociedad fuertemente militarizada y en constante movilización (Parolo y Macías, 2010).

Como es de imaginar, la permanencia de la guerra durante tantas décadas provocó una constante presión por parte de los gobiernos revolucionarios primero y los provinciales después, para satisfacer las necesidades de manutención de las tropas; a tal punto, que la guerra por la independencia y las luchas civiles se convirtieron, sustancialmente, en una ‘guerra de recursos’ (Fradkin, 2010). Este fenómeno se observa en toda Hispanoamérica, espacio que experimentó profundas transformaciones a las que no escapó la fiscalidad. En efecto, las crisis bélicas ejercieron un “impacto diferencial” sobre las estructuras fiscales de los territorios americanos coloniales⁷⁴.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es estimar el peso económico de los gastos de guerra para el fisco de una pequeña provincia mediterránea del actual noroeste argentino y examinar las estrategias desplegadas por el Estado provincial a fin de obtener los recursos necesarios para solventar estas gravosas erogaciones.

La composición de los gastos fiscales

El poder central revolucionario y los cabildos, primero, y los Estados provinciales después, fueron los que definieron las prioridades presupuestarias y diseñaron las políticas fiscales para sostener la movilización del ejército revolucionario y, posteriormente, del ejército provincial. En el transcurso de los treinta y siete años analizados, los rubros hacia los cuales se destinaba el gasto público modificaron su denominación, se agregaron nuevas categorías y se desagregaron de manera diferente para su registro.

La información volcada en el cuadro 1 (en anexo) permite observar que entre 1816 y 1839 se mantuvieron de manera constante los ramos correspondientes a hacienda en común⁷⁵, gastos de guerra, gastos extraordinarios de guerra, empréstitos y sueldos (de hacienda, políticos y militares). Otros rubros se mantuvieron por un tiempo y luego desaparecieron de los registros como el diezmo. A partir de 1831 aparecieron nuevos rubros de erogación como los gastos de etiqueta o los de censos. Pero es a partir de 1840 cuando se observa una radical modificación en la

⁷⁴ Un interesante análisis del impacto diferencial de las crisis bélicas en Hispanoamérica durante las guerras de independencia del siglo XIX en Alves Carrara, Ángel y Sánchez Santiró, Ernest (coords.), *Guerra y fiscalidad en la Iberoamérica colonial (siglos XVII-XIX)*, México, Instituto de Investigación José María Luis Mora, 2012.

⁷⁵ Los gastos anotados en este rubro corresponden casi con exclusividad a los alquileres de casas donde funcionaban distintas dependencias u oficinas del gobierno provincial. A partir de 1838 pasó a sentarse como “Propios”.

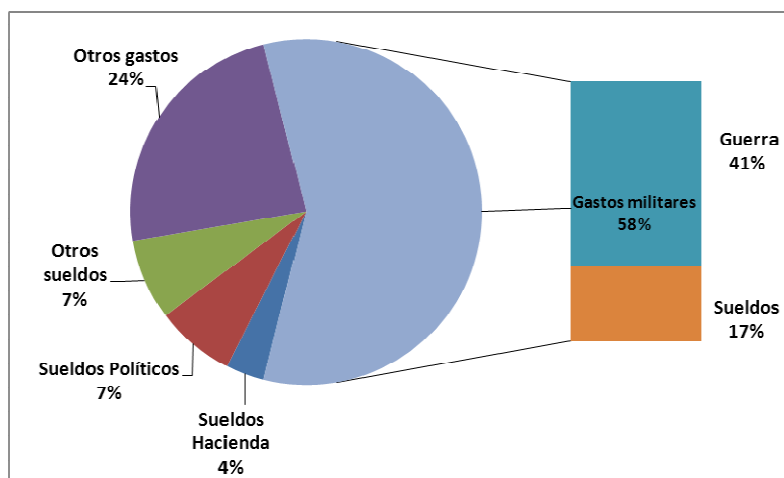
nomenclatura y en la multiplicación de los ramos del gasto público. Durante seis años (1842 a 1847) desaparecieron de los registros los gastos de guerra y sueldos militares, mientras que se multiplicaron rubros de sueldos en otras áreas de gobierno (justicia, policía, instrucción pública, Legislatura, etc.). Un rubro nuevo denominado “gastos de gobierno” u “órdenes del gobierno para objetos” (que agrupamos entre ‘Otros gastos’ en el cuadro 1) acaparaba el grueso de los gastos de esos años. Finalmente, entre 1848 y 1853 se observa una cierta regularidad en la clasificación de gastos que se concentraban en seis ramos: sueldos (con un altísimo nivel de desagregación ya que aparecen en los listados los sueldos percibidos por cada uno de los funcionarios, desde el gobernador hasta el oficial suplente de tesorería), gastos de oficina, gastos de culto, gastos de etiqueta, gastos de guerra, gastos extraordinarios y gastos en obras públicas.

En síntesis, la sencilla estructura del gasto público evidenciada en las cuentas de la hacienda de la provincia durante las guerras por la independencia y primeras décadas de vida independiente (1816 y 1830), se fue complejizando junto con el proceso de construcción del Estado provincial. En 1831 y 1840 se advierten dos momentos de inflexión en lo que a la estructura de gastos fiscales se refiere. Si bien los gastos de guerra siguieron liderando el esquema de egresos de fondos públicos, las necesidades propias de la construcción de un aparato político-institucional provincial (justicia, policía, gobierno, aduana, etc.), impactaron en dicho esquema a través de la multiplicación de rubros y la cada vez mayor proporción de dinero destinado a ellos, como analizaremos a continuación.

Con el fin de examinar la composición y evolución del gasto fiscal agrupamos los ramos existentes en las fuentes en seis categorías analíticas: gastos militares (que comprende los sueldos militares, los gastos de guerra y los gastos extraordinarios de guerra); sueldos de hacienda, sueldos políticos, otros sueldos (justicia, imprenta, instrucción pública, policía, secretarías, culto religioso, correos, etc.) y ‘otros gastos’ entre los que se incluye a las erogaciones de menor monto y de irregular registro (hacienda en común, secretaría de gobierno, devoluciones, reintegros, papel sellado, aduanas, receptores de campaña, oficina, etiqueta, censos, etc.).

La síntesis general de los datos del período 1816-1853 refleja claramente los efectos de la coyuntura bélica en la fiscalidad local. No es de sorprender que la prolongación de las guerras de independencia en los enfrentamientos civiles de las décadas siguientes, hayan colocado a los gastos militares como prioritarios en el esquema del gasto público provincial. En efecto, los registros contables de hacienda muestran que entre esos años casi el 60% de las erogaciones las absorbía ese ramo (gráfico 1).

Gráfico 1. Composición de los gastos del Estado. Tucumán, 1816-1853



Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973), *Gastos e ingresos públicos de la provincia de Tucumán en el período 1822-1854*, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán; y *Libros Mayores de Contaduría*, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, vol. 1.

Asimismo, podemos advertir que los “gastos militares” se destinaban en menor medida a sueldos y en su mayoría a lo que las fuentes denominan “gastos de guerra”. Sobre los sueldos militares no disponemos de mayores datos que las cifras volcadas en los balances anuales de los Libros de Contaduría de la provincia y algunos registros aislados y poco sistemáticos de montos de dinero entregados a jefes y oficiales para la distribución entre las tropas “a cuenta” de sus salarios. Sin embargo, la importancia de los sueldos militares se pone en evidencia si los comparamos con los porcentajes destinados a los salarios de otras áreas. Mientras los sueldos militares absorbían el 17% de los gastos, el resto de los sueldos no alcanzaban al 10% por rubro (los sueldos

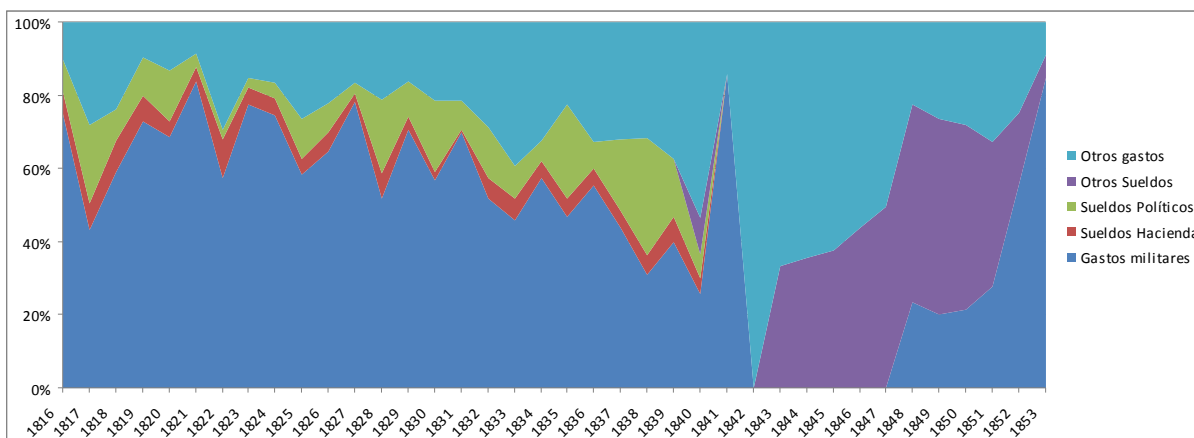
políticos demandaban el 7% de los gastos, los de hacienda el 4% y los otros sueldos el 7%).

A diferencia de los registros de sueldos, los gastos de guerra, en cambio, se encuentran detallada y meticulosamente asentados en planillas que registran las salidas diarias de fondos públicos. En ellas se anotaba la fecha, el receptor del dinero, el concepto por el cuál se pagaba y el monto expedido. El análisis realizado sobre los gastos de guerra entre 1816 y 1820 (Parolo, 2012) arroja que el mayor porcentaje estaba destinado a la compra de productos para la alimentación de la tropa, especialmente reses, maíz, arroz y pan. En segundo lugar, se encontraba la adquisición de útiles o herramientas que generalmente estaban destinadas a las tareas de maestranza (palos, hierro, leña, carbón, cueros, madera, etc.). Entre los gastos de guerra aparecen también “sueldos”, “gratificaciones” o “auxilios” abonados a algunos individuos (enrolados o civiles, indistintamente) por tareas puntuales y transitorias como cuidar las mulas del ejército, llevar un pliego hasta otra provincia, reparar alguna herramienta o para “socorro” en su viaje de regreso a sus lugares de origen. Por otra parte, se encontraban los desembolsos por compras de tela, botones, suelas e hilo para la confección de uniformes. Otro rubro bastante significativo fue el de gastos en fletes. Figuran reiterados pagos a troperos por el uso de sus carretas y por la conducción de las mismas dentro de los límites de la provincia y hacia provincias vecinas llevando municiones, fusiles, alimentos, aparejos o desertores. El Hospital militar y la compra de ganado (caballar y mular) constituían los rubros menos onerosos. En ambos casos debemos considerar la posibilidad de subregistro. En el primero porque no se encuentran asentados todos los gastos de la sanidad, sino solo algunos insumos (vendas, mantas, medicamentos). Respecto del ganado, es notable y llamativo el escaso porcentaje de compras de mulares y, sobre todo, de cabalares teniendo en cuenta la necesidad de estos últimos para servicio de las tropas. Cabe aquí sospechar que el suministro de los mismos se realizó a través de las requisas compulsivas que periódicamente —y sin ningún tipo de registro oficial— eran confiscados por los jefes militares en los diferentes departamentos de campaña, los que eran luego remitidos al Gobernador, tal como se explicitaba en los numerosos reclamos de productores campesinos quienes refieren haber sido despojados de sus animales bajo amenaza o so pretexto de que no tenían marca (Parolo, 2011)⁷⁶. Pero el

⁷⁶ La absoluta ausencia de registros de compras de armas merece algunas reflexiones. Este hecho podría explicarse por la instalación (desde fines de 1810) de una fábrica de fusiles en Tucumán, la que habría provisto de armas (especialmente carabinas y pistolas) a la guarnición de esta plaza y a las huestes en campaña. Esta fábrica funcionaba con dinero de la “Caja Nacional” (aportes directos desde Buenos Aires). En efecto, Halperín Donghi (1971) sostiene que en las cuentas de la Caja de Buenos Aires figuran los gastos realizados no solo en la capital revolucionaria sino en los centros de fabricación de armas y material de guerra establecidos fuera de ella, como el caso de Tucumán. Por otra parte, existen evidencias de que gran parte del armamento de las tropas revolucionarias se nutría de las piezas de artillería y municiones arrebatadas al ejército enemigo en cada una de las contiendas. Estas razones podrían justificar, en parte, por qué no se consignaron entre los gastos de guerra las erogaciones en

peso de los gastos militares en el esquema del gasto público fue variando según las diferentes coyunturas por las que atravesó la guerra y los ingresos del erario tucumano. Una mirada diacrónica, permite observar dicha evolución.

**Gráfico 2. Evolución y composición porcentual de los gastos del Estado.
Tucumán, 1816-1853**



Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, vol. 1.

El gráfico 2 muestra que en 1841 las erogaciones militares fueron mayores aún a la media del período, absorbiendo el 68% del presupuesto total de gastos — marcando los años 1821 y 1841 los puntos máximos con más de un 80% de los gastos destinados a la guerra—. Podríamos adjudicar estas variaciones a diferentes factores. El primer pico (1821) se explicaría por los vaivenes de los triunfos y derrotas del ejército patriota en la frontera norte que, junto con las legiones de “infernales” del caudillo salteño Martín Miguel de Güemes, se hallaban subsumidas en una verdadera guerra de desgaste y saqueo de recursos entre ambos bandos y demandaban aprovisionamiento a la retaguardia apostada en Tucumán. Después de 1820, la fragmentación que la experiencia militar provocó en clanes familiares enfrentados, abrió un período de luchas intestinas, guerras entre facciones, pronunciamientos, motines y asonadas que siguieron demandando una fuerte estructura militar en la provincia, evidenciada en porcentajes de gastos de guerra que superan el 60% del gasto público hasta 1831. A partir de ese año el porcentaje tendió a disminuir y se mantuvo hasta 1840, en alrededor de un 50%. Esos años coinciden con el gobierno de

concepto de adquisición de armamento. Véase Parolo, María Paula, “El costo fiscal de la guerra. Los gastos militares en la provincia de Tucumán entre 1816 y 1820”, en *III Congreso Latinoamericano y XXIII Jornadas de Historia Económica*, San Carlos de Bariloche, 2012 (Publicación electrónica en www.aahe.fahce.unlp.edu.ar).

Alejandro Heredia, quien sentó las bases de la estructura institucional de la provincia, reorganizó las milicias locales residuales y reformuló las bases de poder en la campaña sustentándose en tres pilares: jueces, policías y comandantes militares. Logró así mantener controladas a las diferentes facciones lo que llevó a un clima de relativa paz y de recuperación económica. Tras la desaparición física de Heredia (asesinado por una conspiración el 12 de noviembre de 1838) se inició un nuevo período de inestabilidad y enfrentamientos armados dentro y fuera de la provincia. Probablemente como consecuencia del recrudecimiento de estos enfrentamientos, el gasto de guerra ascendió abruptamente, en 1841, a un 85,8%⁷⁷.

El vacío de información sobre gastos de guerra entre 1842 y 1847 no permite evaluar la participación relativa de los gastos militares en una etapa fundamental de la construcción del estado provincial, en el que la fuerte militarización constituyó uno de los pilares del gobierno. En 1841, fue elegido gobernador de la provincia el comandante Celedonio Gutiérrez, quien se mantuvo en el poder ininterrumpidamente hasta 1852 gracias —entre otros factores— al tejido de una eficaz red de lealtades militares que, seguramente, consumieron un importante porcentaje de los gastos del Estado⁷⁸. Los datos registrados entre 1848 y 1854 muestran que la tendencia de los años treinta se habría mantenido —o recuperado— en tanto los gastos de guerra continuaron representando alrededor del 50% del total de las erogaciones. En 1853 una nueva alza de los gastos bélicos no puede explicarse más que por el enfrentamiento (de alcance nacional que se replicó a nivel local) entre Buenos Aires y la Confederación liderada por Urquiza, que terminó con la separación de Buenos Aires del resto de las provincias argentinas hasta el año 1861.

En suma, los números muestran un predominio de los gastos militares no solo durante la guerra por la independencia (1816-1820), sino en el transcurso de toda la

⁷⁷ En ese año se produjo el levantamiento de la Coalición del Norte (liderada por los gobernadores de las provincias del norte) contra el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, que fue sofocada en ese mismo año por las fuerzas militares federales comandadas por Oribe.

⁷⁸ Gutiérrez había comenzado su carrera como soldado raso del Ejército del Norte al mando de Manuel Belgrano. En 1823 ascendió a comandante y, posteriormente, combatió bajo las órdenes de Heredia en la guerra contra la Confederación Peruano Boliviana. En 1838, fue uno de los hombres de confianza del gobernador Heredia y asumió como comandante de uno de los departamentos del Sur de la provincia. Ya con el grado de coronel se sumó en un primer momento a la causa de la coalición del norte pero al año siguiente la traicionó retomando su apoyo a la facción federal y uniéndose al gobernador de Santiago de Estero, Felipe Ibarra. Formó parte, entonces, del ejército de Oribe con el que invadió Tucumán en 1841 sofocando a la coalición. En octubre de ese año fue elegido gobernador por Asamblea Popular. Los primeros años de gobierno desplegó una política fuertemente coactiva para aniquilar a los unitarios, generalizando la pena de muerte y el embargo de bienes a los traidores, prácticas acompañadas de un discurso político belicista en beneficio del mantenimiento del orden interno y de la causa federal fuertemente asociada a la figura del gobernador tucumano y a la de Rosas. Macías, Macías, Flavia, *Armas y política en el norte argentino. Tucumán en tiempos de la organización nacional*, Tesis doctoral inédita, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, 2007.

primera mitad del siglo XIX, etapa atravesada por las luchas facciosas dentro de la provincia y por los enfrentamientos interprovinciales, en el marco del controvertido proceso de construcción del nuevo orden republicano en este antiguo espacio colonial.

La composición de los ingresos fiscales

¿De dónde provenían los ingresos fiscales para cubrir estos gastos? El estallido revolucionario, el impacto de la guerra y la llegada del Ejército Auxiliar del Perú a Tucumán generaron profundas modificaciones en la administración de la hacienda local y, por ende, en la fiscalidad. Efectivamente, los Libros Mayores de Contaduría dan cuenta de los principales ramos que conformaban los ingresos de la Hacienda de la provincia de Tucumán y cómo se fueron agregando a los viejos tributos coloniales nuevas presiones impositivas o, en su defecto, cómo se fueron reformulando los antiguos impuestos para obtener mayores recursos.

Un recorrido por los ramos de ingresos públicos registrados en los libros contables del período (cuadro 2 en Anexo) permite advertir que los mismos provenían fundamentalmente de los ramos de “hacienda en común”⁷⁹, empréstitos, los impuestos a la circulación y comercialización de bienes (sisa, el impuesto al aguardiente, el extraordinario de guerra), las patentes, los diezmos y una multiplicidad de rubros menores (por el corto ingreso que representaban cada uno de ellos) que se fueron ampliando a medida que avanzaba el siglo, en consonancia con las cada vez más asfixiantes leyes tributarias que fueron incorporando nuevas actividades y rubros al esquema impositivo provincial.

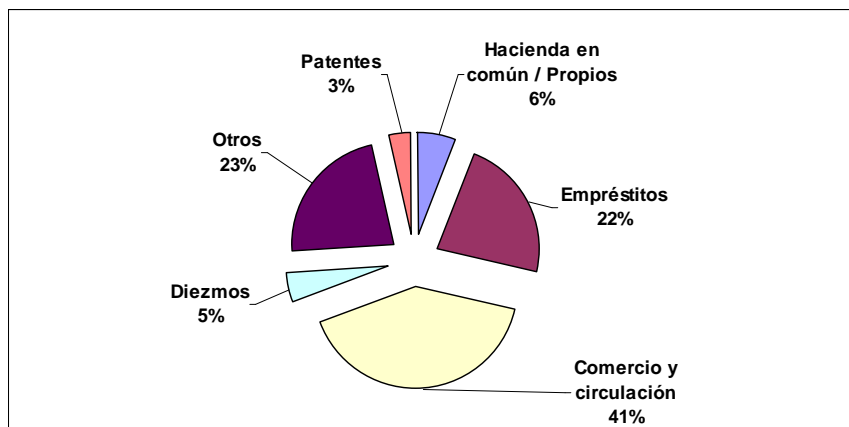
La crisis bélica supuso, por ende, la implementación de una fiscalidad extraordinaria de guerra caracterizada por la aparición de exigencias forzosas y de una fuerte y constante presión tributaria sobre un universo cada vez mayor de contribuyentes. En este marco se mantuvieron tributos de origen colonial (como las alcabalas, la sisa, las guías y el diezmo) y se crearon nuevos impuestos destinados a aumentar el caudal de ingresos fiscales (donativos, policía, comisos, etc.) y otros para costear específicamente la guerra (empréstitos forzosos e impuesto extraordinario de guerra) que se mantuvieron durante todo el período analizado. Una síntesis de lo que gravaba cada uno de ellos puede leerse en el cuadro 3 del anexo.

Asimismo, el análisis de las cifras volcadas en los registros contables de hacienda, permite advertir el origen, la composición y la evolución de los ingresos públicos. Para tal fin agrupamos los ramos de entradas al fisco en seis categorías según el origen y/o las actividades que gravaban: hacienda en común, diezmos,

⁷⁹ Reunía una serie de rentas (suscripciones voluntarias, abandono de dietas de diputados, venta de cueros del consumo de los ejércitos, producto de la venta de tierras baldías, contribución de propietarios de cuartos de alquiler, etc.).

empréstitos, comercio y circulación, patentes y otros (papel sellado, policía, contratos públicos, multas, embargos, etc.).

Gráfico 3. Ingresos públicos por ramo. Tucumán, 1816-1853

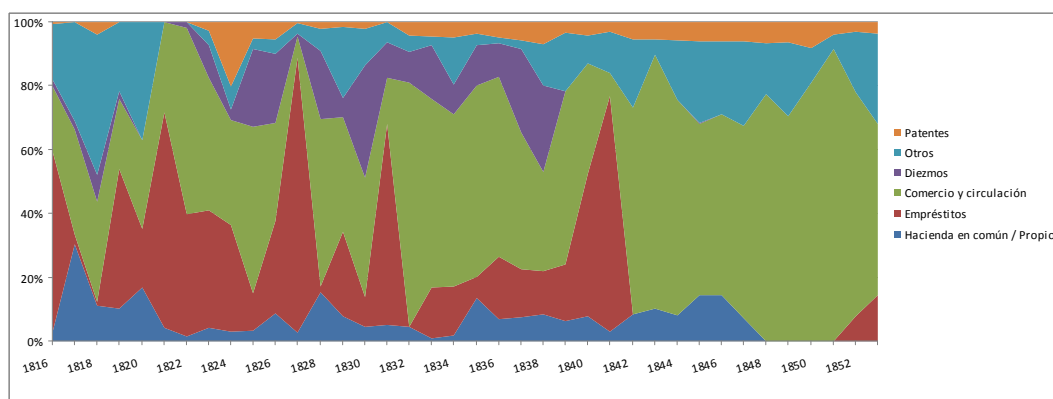


Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, vol. 1.

La síntesis de los datos de todo el período agrupados por categorías (gráfico 3) indica que los impuestos sobre el comercio y la circulación encabezaban la lista de ingresos fiscales en tanto representaban más del 40% de los mismos. Los empréstitos y los ramos menores (agrupados en ‘otros’) seguían en orden de importancia con más del 20% cada uno. Patentes, Hacienda en común y Diezmos, en cambio, muestran una tímida participación con 3%, 6% y 5%, respectivamente. Ahora bien, una lectura diacrónica de los registros permite analizar la evolución de los rubros durante las diferentes coyunturas que atravesó el fisco tucumano entre 1816 y 1853.

Gráfico 4. Evolución y composición porcentual de los ingresos del Estado.

Tucumán, 1816-1853



Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, Vol. 1

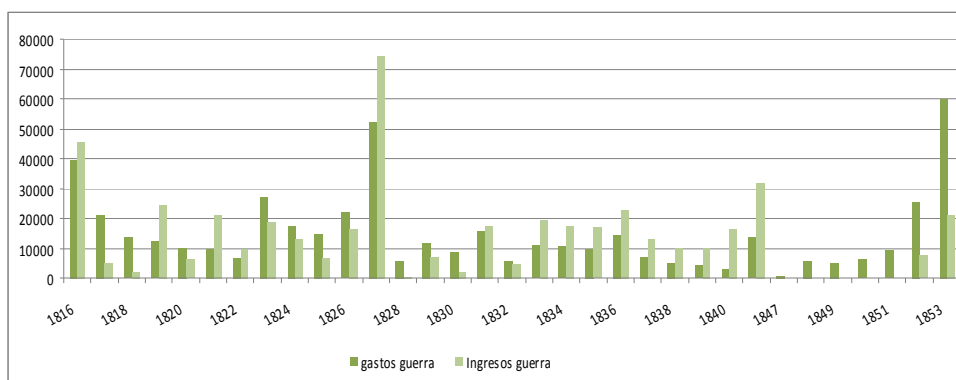
Según muestra el gráfico 4, la preeminencia de los ingresos fiscales por el cobro de tributos sobre los intercambios comerciales (importación, exportación, tránsito, almacenaje) que caracterizó a las dos primeras décadas posrevolucionarias, se mantuvo durante todo el período. Por otra parte, los empréstitos acompañaban el movimiento de los ingresos por tributos al comercio, pero con una dinámica más irregular. En efecto, la práctica de imponer a la población contribuciones directas para solventar gastos extraordinarios no fue una novedad de los gobiernos revolucionarios, pero las guerras por la independencia así como los posteriores enfrentamientos interprovinciales y la fuerte militarización de la política, hicieron que la apelación a este tipo de práctica confiscatoria fuera muy frecuente. Es así que, en 1816 y 1819, se impusieron los primeros empréstitos del período independiente en la provincia de Tucumán. En ambas oportunidades los contribuyentes fueron los sectores mercantiles, entre los que figuraban grandes comerciantes mayoristas de larga distancia — importadores de efectos de Castilla y dueños de tiendas con importantes capitales en giro—; medianos comerciantes —generalmente exportadores de efectos de la tierra— y algunos pulperos —dedicados a la venta al menudeo—. Posteriormente, durante los enfrentamientos civiles se mantuvo la práctica, que alcanzó sus puntos máximos en 1821, 1827 y 1831, años signados por una alta conflictividad política y militar en el marco de los recambios de signos políticos entre las facciones gobernantes a nivel provincial y ‘nacional’. Entre 1842 y 1851, no se registraron nuevos empréstitos, hasta la crisis institucional de 1852 (pronunciamiento de Urquiza y caída de Rosas tras la Batalla de Caseros), que replicó a nivel local con la separación del entonces gobernador federal Celedonio Gutiérrez de su cargo y el regreso al mismo por una invasión militar a la provincia.

Los ramos de Hacienda en común, Diezmos y Patentes muestran una participación discreta pero sostenida en determinados lapsos, lo que permitiría inferir que los ingresos por estos conceptos, sumados a ‘otros’ ingresos que se fueron incorporando a medida que avanzaba el siglo, hicieron las veces de amortiguadores de los vaivenes de la recaudación en los dos principales rubros que sostuvieron al Estado tucumano durante la primera mitad del siglo XIX (impuestos al comercio y empréstitos).

Gastos e ingresos de guerra

Si focalizamos el análisis en los gastos de guerra (sin contabilizar los sueldos militares) y en los ingresos especialmente creados para solventarla (impuesto extraordinario de guerra y empréstitos) advertimos que, hasta 1830, la tendencia fue que los gastos en ese ramo superaron a los ingresos (con excepción de los años 1816, 1819, 1821, 1822 y 1827).

Gráfico 5. Gastos e ingresos de guerra. Tucumán, 1816-1853 (en \$ plata)



Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, Vol. 1

¿Cómo se cubría este déficit? Una respuesta posible sería que se cubría con la entrada de fondos de la “Caja Nacional” proveniente de Buenos Aires, que se nutría de los ingresos de aduana y debía remitir remesas de dinero a las cajas de aquellas provincias que eran frente de batalla o base de asentamiento del ejército revolucionario⁸⁰. Según el estudio de Ramón Leoni Pinto (1998), entre 1814 y 1819, la Caja de Tucumán asumió un rol protagónico y logró financiar los gastos vinculados al traslado de la tropa de Domingo French al Norte y la atención de la tropa que se radicó en la provincia de Tucumán, luego de la derrota de Sipe-Sipe (noviembre de 1815). Lo hizo merced a los empréstitos aplicados a los comerciantes locales y transfiriendo algunas obligaciones a la Caja porteña. Resulta muy difícil, empero, contabilizar el envío de los “fondos nacionales” desde los registros contables de las ciudades que los

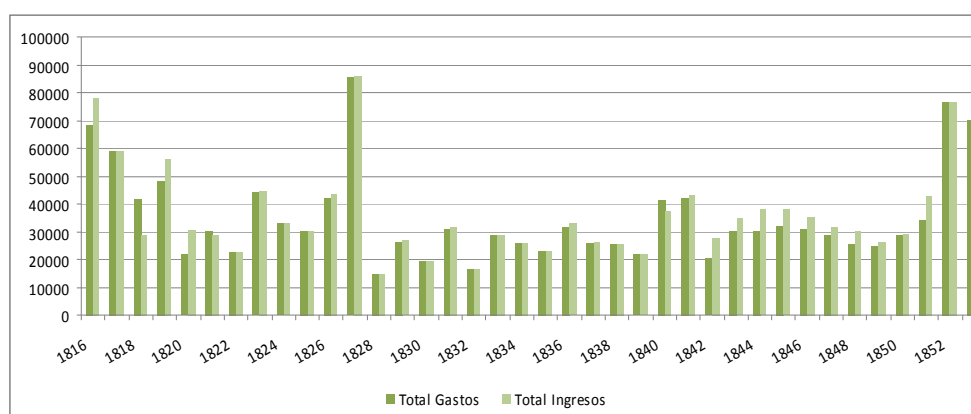
⁸⁰ Una vez creada la provincia de Tucumán en 1814, funcionaron varias Cajas simultáneas, cuya administración centralizó el Ministro Tesorero local. La “Caja militar” recibía dinero de la “Caja Nacional”, mientras la “Caja provincial” era manejada por el Gobernador Intendente y recibía el aporte de las Cajas menores de Santiago del Estero y de Catamarca. La existencia de estas tres cajas creó problemas de índole administrativo ya que el gobierno provincial libraba pagarés o recibos a saldar por la Caja Nacional, pero estos fondos (que provenían del gobierno central) llegaban de manera irregular y de acuerdo a las vicisitudes de la guerra. Leoni Pinto, Ramón, *Tucumán y la región noroeste. Período 1810-1825*, Tesis doctoral inédita, Tucumán, Universidad Nacional del Tucumán, 1998.

recibieron, probablemente deba hacérselo desde la “caja de Buenos Aires”, que era la que los enviaba. La falta de reglas para normativizar las relaciones entre las cajas hizo muy engorroso y poco claro el sistema de los registros contables, ya que mientras las normas establecían que los montos para la guerra provenían del gobierno central, en la práctica se trataba de adelantos o promesas de pago libradas por la caja provincial que no siempre fueron saldadas por la “Caja Nacional” (Leoni Pinto, 2007:188-190). Al respecto, Halperín Donghi (1972:98) afirma (a partir de datos segmentados de gastos correspondientes entre 1810-11 y 1815-17) que solo un 24% de los gastos totales provino de la caja de Buenos Aires, el resto se originó en las Cajas de Tucumán y el Alto Perú o en préstamos y donaciones de corporaciones regionales.

Entre 1831 y 1840, en cambio, la prolija administración del gobernador Alejandro Heredia, sumado a la recuperación de los circuitos mercantiles y a la reactivación del comercio y de las actividades productivas de la provincia, habría invertido la tendencia mostrando las cuentas públicas —destinadas a la guerra— más situaciones de superávit que de déficit. La irregularidad de los registros contables entre 1842 y 1847 no permite evaluar el estado de las cuentas públicas respecto de los gastos de guerra, sin embargo las cifras de los años 1852 y 1853 arrojan una notable superioridad de gastos sobre los ingresos destinados a mantener los conflictos armados de mediados de siglo, que culminaron con el régimen rosista tanto a nivel ‘nacional’ como provincial.

¿Qué sucedía con los ingresos y gastos en los otros ramos de Hacienda? Si examinamos comparativamente la evolución de los gastos y los ingresos totales (de todos los ramos) de la Hacienda provincial (gráfico 6) observamos que las cuentas públicas parecían encontrar un equilibrio (es decir, los ingresos eran iguales o superiores a los gastos) excepto en los años 1818, 1821, 1840 y 1853 en los que las erogaciones superaron a las entradas de dinero.

Gráfico 6. Gastos e ingresos totales de la Hacienda. Tucumán, 1816-1853 (en \$ plata)



Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, Vol. 1

Esta suerte de equilibrio permite ensayar otra respuesta al interrogante sobre cómo se cubrieron los onerosos gastos de guerra del período. A la luz del análisis de las cuentas del Estado Tucumano entre 1816 y 1853, creemos poder afirmar que tanto durante los conflictos por la independencia, como en las décadas posteriores, además de las difícilmente mensurables y poco regulares partidas de dinero provenientes de la Tesorería de Buenos Aires, la Hacienda tucumana habría recurrido a los ingresos de otros ramos (además de los específicamente creados para saldar dichos gastos) para poder mantener un relativo equilibrio en las finanzas públicas.

Reflexiones finales

La exploración preliminar sobre los gastos e ingresos de la Hacienda de la provincia de Tucumán entre 1816 y 1853 hasta aquí realizada, permite advertir que el asentamiento del Ejército Auxiliar del Perú (entre 1811 y 1819) y, posteriormente, el mantenimiento de ejército provincial (1820-1853), generaron una permanente y creciente demanda de hombres, bienes, servicios y recursos, alterando el orden económico y fiscal de la provincia. A la luz de las cifras analizadas no parece exagerado afirmar que desde 1816 Tucumán vivió para la guerra. Una guerra que no solo exigió grandes erogaciones al fisco local, sino que gestó un proceso de fuerte presión tributaria sobre un universo cada vez mayor de contribuyentes, debido a que las partidas de dinero provenientes del gobierno ‘central’ llegaban a un ritmo lento e irregular que colisionaba con las urgencias de abastecimiento de las tropas.

En el corto plazo, la desestructuración económica producida por la interrupción del tradicional funcionamiento de los circuitos comerciales, la prolongada presencia del Ejército, el alistamiento de los hombres, el elevado costo fiscal de la guerra y la acción demoledora de las tropas, dejaron a la economía de la provincia en un estado financiero crítico, un importante segmento de las clases mercantiles diezmadas y el stock ganadero prácticamente agotado. Una verdadera “orgía de destrucción de la riqueza colectiva”, como calificó Halperín Donghi (2010:35) al devastador paso de la guerra por las provincias del norte. En ese marco, los gobiernos que se sucedieron durante la primera mitad del siglo XIX, diseñaron una estructura fiscal orientada a recaudar los fondos necesarios para sostener la estructura cada vez más militarizada del Estado provincial. En este sentido, pudimos concluir que dichos fondos no solo se obtuvieron de los impuestos creados para tal fin (impuesto extraordinario de guerra y empréstitos forzosos) sino que los ingresos de los diferentes ramos de la Hacienda

tucumana habrían sido destinados a cubrir los reiterados déficits que generaron los gravosos gastos militares.

ANEXOS



Cuadro 1. Ramos de gastos públicos por etapas. Tucumán, 1816-1853

Categorías	1816-1830	1831-1839	1840-1853
Hacienda en común	Hacienda en común	Hacienda en común / Propios (1838)	Propios
Diezmos	Diezmos		
Sueldos	Políticos	Políticos	al Gobierno a la secretaría de gobierno
	Hacienda	Hacienda	de hacienda
	Militares	Militares	Militares (1842-47 s/d)
			del depto. de justicia
			del depto. de policía
			para instrucción pública
			en la imprenta
			en el culto religioso
			en el depto. De correos
		en la secret. de la Legislatura	
Gastos de Guerra	Gastos de Guerra	Gastos de Guerra	Gastos de Guerra (1842-47 s/d)
	Gastos extraordinarios de G ^a	Gastos extraordinarios de G ^a	Gastos extraordinarios de Guerra
Empréstitos	Empréstitos	Empréstitos	Empréstitos
Otros gastos	Depósito en dinero	Depósito en dinero	Hacienda / Tesorería (1841 en ad.)
	Policía	Departamento general de policía	Departamento de Policía
	Municipal de propios	Municipal de propios	Secret. de gobierno
	Gastos de aduana	Gastos de aduana	Gastos de aduana
	Gastos reservados	Gastos reservados	gastos reservados del gob.
	Gastos extraordinarios	Gastos extraordinarios	órdenes del gob. p/servicio público
		Gastos de etiqueta	Dpto. de justicia
		Censos	Censos
			etiqueta
			reservados
			secretaría de la Legislatura
			Comisaría del ejército
			varios
			culto
			instrucción pública
		jefe del piquete	
		honorable junta	
		Ministerio general	

libranzas del gobierno

		(1842)
		guardas de aduana
		papel sellado
		asignación a receptores de campaña
		Correos
		gasto en obras públicas
		recompensa de servicios

Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, Vol. 1

Cuadro 2. Ramos de ingresos públicos por etapas. Tucumán, 1816-1853

Categorías	1816-1830	1831-1840	1841-1853
Hacienda en común	Hacienda en común	Hacienda en común	De Propios
Empréstitos	Empréstitos	Depósitos en dinero	
	Empréstitos en dinero o depósito	Empréstitos	Empréstitos (1852 y 1853)
	Depósitos en dinero		
Comercio y circulación	Alcabala	Alcabala	Importaciones de ultramar
	Impuesto al aguardiente	Impuesto al aguardiente	Importaciones de frutos del país
	Sisa	Sisa	
	Producto de guías	Producto de guías	Guías
	Extraordinarios de guerra	Extraordinarios de guerra	
	Almacenaje de aduanas	Almacenaje de aduanas	Almacenaje de aduanas
	Nuevo Impuesto Pcial (1826)	Nuevo Impuesto Pcial	Exportaciones (frutos del país)
		Impuesto de pasaporte	Impuesto de pasaporte
			Piso
		Tránsito	
Patentes	Composición de pulperías	Patentes	Patentes
Diezmos	Diezmos	Diezmos	Diezmos de cuenta del Estado
Otros ingresos	Producto de azogues	Productos del papel sellado	Productos del papel sellado
	Productos del papel sellado	Donativos	Donativos
	Restitución	Comisos	Policía
	Donativos	Censos	Multas

Policía	De Propios	Varios ramos
Municipal de propios	Impuesto extraord. a depósito	Contratos públicos
Comisos	Multas	Comisaría del ejto.
Restitución		Embargos
Residuo		Tierras públicas (en enfiteusis)
Gastos de g ^a del Fondo reservado		Secuestros
Impuesto extraord. A depósito		ventas cueros del Est
		Existencias del año anterior
		Metálico
		Receptorías
		Alquileres casas del Estado

Fuente: Elaboración propia según datos de Bliss, Horacio y otros (1973) y Libros Mayores de Contaduría, Archivo Histórico de Tucumán, Sección Hacienda, Vol. 1

Cuadro 3. Esquema impositivo de la provincia de Tucumán entre 1816 y 1853

Impuesto	Descripción
Alcabala	De origen colonial. Gravaba la importación de “efectos de Castilla”; “Efectos de la tierra” y a los contratos públicos.
Sisa	Gravaba la importación de aguardiente a la provincia (\$12 por carga). Se mantuvo hasta la ley de Aduana de 1826.
Impuesto al aguardiente	Derecho del 12 ½ % sobre el valor estimativo o aforo del aguardiente introducida de “estraña provincia”. Se mantuvo hasta la ley de Aduana de 1826.
Impuesto Extraordinario de Guerra	Durante las guerras por la independencia y hasta 1826 (Ley de aduanas) se cobró este impuesto sobre la yerba, el azúcar y el vino introducido a la provincia
Nuevo Impuesto Provincial	Creado en 1823 y abolido en 1852. Encerraban en un solo cuerpo varios impuestos de naturaleza muy diferente: derechos de apertura de tiendas y pulperías; de exportación (de suelas, de ganado); a las carretas y carros de tráfico exterior; pasaportes para troperos y peones; etc.
Guías	Licencia para exportar cualquier tipo de producto

Impuestos al Tránsito	Cobrado desde 1821 sobre los artículos de “extraña procedencia” que transitaban por la provincia hacia otra
Almacenaje	Se depositaba en la aduana. Cobrado sobre todo cargamento que se descargaba en la provincia con destino a otra
Empréstitos Forzosos	Recayeron especialmente sobre comerciantes. Mecanismo recurrente durante los primeros 32 años de vida independiente.
Diezmos	De origen colonial. Contribución en especie a la que estaban sujetos todos los productos de la tierra. En la provincia estaban rematados y fueron abolidos en 1854.
Papel Sellado	Para realizar operaciones protocolizadas
Licencias, derechos de apertura y/o Patentes	Las licencias para apertura de negocios (tiendas y pulperías) debían pagarse anualmente. A partir de 1827 toman el nombre de “Patentes” y pesaba sobre los beneficios de las industrias, profesiones y oficios.

Fuente: elaboración propia en base a Bousquet, Alfredo (1876)

Bibliografía

- Alves Carrara, Ángelo y Sánchez Santiró, Ernest (coords.), *Guerra y fiscalidad en la Iberoamérica colonial (siglos XVII-XIX)*, México, Instituto de Investigación José María Luis Mora, 2012.
- Bliss, Horacio y otros, *Gastos e ingresos públicos de la provincia de Tucumán en el período 1822-1854*, Tucumán, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán, 1973.
- Bousquet, Alfredo, *Estudio sobre el sistema rentístico de la provincia de Tucumán. De 1820 á 1876*, Tucumán, Imprenta de La Razón, 1872.
- Fradkin, Raúl, “Las formas de hacer la guerra en el litoral rioplatense”, en Bandieri, Susana (comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América hispana*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.
- Gelman, Jorge, “La gran divergencia. Las economías regionales en Argentina después de la Independencia”, en Bandieri, Susana (comp.), *La historia económica y los procesos de independencia en la América hispana*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.
- Gelman, Jorge, “Cambio económico y desigualdad: La revolución y las economías rioplatenses”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Buenos Aires, núm. 33, 2011, pp.123-133.
- Halperín Donghi, Tulio, “Gastos militares y economía regional: el Ejército del Norte (1810-1817)”, *Desarrollo Económico*, vol. 11, núm. 41 (abril-junio), Buenos Aires, 1971, pp. 87-99.
- Halperin Donghi, Tulio, *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1972.
- Halperin Donghi, Tulio *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Prometeo, 1982 (1º Reedición, 2005).
- Leoni Pinto, Ramón, *Tucumán y la región noroeste. Período 1810-1825*, Tesis doctoral inédita, Tucumán, Universidad Nacional del Tucumán, 2007 (defendida en 1998).
- Macías, Flavia, *Armas y política en el norte argentino. Tucumán en tiempos de la organización nacional*, Tesis doctoral inédita, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata, 2007.
- Parolo, María Paula, “Economía en tiempos de guerra. Tucumán en la primera mitad del siglo XIX”, en *Ecos de la Revolución de Mayo en Tucumán. Procesos políticos, sociales, económicos y arquitectónicos, 1810-2010*, Publicación del Archivo Histórico de la Provincia, Tucumán, 2011, pp. 27-40.
- Parolo, María Paula, “El costo fiscal de la guerra. Los gastos militares en la provincia de Tucumán entre 1816 y 1820”, en *III Congreso Latinoamericano y XXIII Jornadas*

de *Historia Económica*, San Carlos de Bariloche, 2012 (Publicación electrónica en www.aahe.fahce.unlp.edu.ar)

Parolo, María Paula y Fandos, Cecilia, “La modernización fiscal y sus respuestas sociales. Tucumán y Jujuy en la segunda mitad del siglo XIX”, en Teruel, Ana (directora), *Problemas nacionales en escalas locales. Instituciones, actores sociales y prácticas de la modernidad en Jujuy*, Rosario, Prohistoria, 2010, pp. 55-91.

Parolo, María Paula y Macías, Flavia, “Guerra de independencia y reordenamiento social. La militarización en el norte argentino (primera mitad del siglo XIX)”, *Revista Iberoamericana*. América Latina-España-Portugal, Año X, núm. 37, Berlín, 2010, pp. 19-38.

Parolo, María Paula y Macías, Flavia, “Movilización, participación y resistencia. Las formas de intervención de los sectores populares en la construcción del Estado Provincial. Tucumán, 1810-1875”, en Fradkin, Raúl y Di Meglio, Gabriel (compiladores), *La participación política popular en el área rioplatense durante el siglo XIX*, Rosario, Prohistoria [en prensa].

Impuestos en Chiapas a comienzos de la Primera República Federal mexicana

Ma. Eugenia Claps Arenas
Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA)
marigencingen@yahoo.co

Resumen

Este texto tiene el objetivo de estudiar la situación fiscal del Estado de Chiapas durante la primera república federal mexicana. El trabajo indaga sobre el origen de los recursos fiscales de la entidad y su manejo. Para ello se ha recurrido al análisis de la primera Constitución del Estado, a un semanario de la entidad, varios informes de los gobernadores y otra documentación de carácter económico y financiero.

Palabras clave

Chiapas, México, recursos fiscales

Abstract

This essay deals with the fiscal situation of the State of Chiapas during the first Federal Republic of Mexico. This work enquires the origin of fiscal resources of this State of Chiapas and their use. We have resorted to the analysis of the first Constitution of the entity, one weekly newspaper of the State, some government reports and other economic and financial resources.

Key words

Chiapas, Mexico, fiscal resources

Introducción

Este texto constituye el avance de una investigación en curso que tiene el objetivo de hacer un análisis de la situación fiscal del Estado chiapaneco durante los primeros años de la república federal mexicana transcurrida entre 1824 y 1835⁸¹. Para desarrollar el tema recurriré a la primera constitución de la entidad, que data de 1826, a los informes de los gobernadores del estado, al semanario titulado *La Campana Chiapaneca*⁸², así como a la historiografía contemporánea que se ha ocupado del tema.

Ahora bien, dado que la etapa a la que haré referencia se inserta en la época moderna y ello explica en buena medida las características generales del período, es preciso aclarar lo que entiendo por Estado moderno para los límites cronológicos de la presente investigación. Cabe pues indicar que el concepto de modernidad en estos años en México —y en un sentido más amplio dentro de la cultura occidental—, comprendía los siguientes aspectos: destrucción de estamentos y jerarquías, homogeneización de la fiscalidad y desaparición de fueros, así como racionalización del Estado y de la ley⁸³.

Así pues, en este trabajo estoy entendiendo por modernidad aquel orden gubernamental y administrativo que se manifestó en los países hispanoamericanos hacia comienzos del siglo XIX, a partir del proceso de emancipación política respecto de España.

En este sentido, si bien existen numerosos estudios que han comprobado que hubo importantes elementos de continuidad entre el régimen colonial y la vida independiente de los nuevos estados americanos; considero que la emancipación política marcó un corte cronológico que nos permite hacer la referencia a un proceso diferente a partir del mencionado acontecimiento.

⁸¹La fiscalidad es uno de los elementos que comprende la Hacienda Pública, y se refiere concretamente al conjunto de organismos públicos que se ocupan de la recaudación de impuestos, mientras que la Hacienda es la suma de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos. Otra definición de “Fisco” y “fiscalidad” como el conjunto de egresos e ingresos del gobierno en: Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1999 (Fideicomiso Historia de las Américas).

⁸² *La Campana Chiapaneca* fue el primer semanario que circuló en la entidad. Apareció el 3 de mayo de 1827 y continuó, con intermitencias, hasta 1830. Para el presente artículo se revisaron los números correspondientes a 1827.

⁸³ Pani, Erika, “Las fuerzas oscuras: El problema del conservadurismo en la historia de México”, en Pani, Erika (coord.), *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2009, vol. 1, pp. 13-14.

De esta manera, es preciso apuntar que la legislación española en cualquiera de sus dos vertientes (la de Indias o la gaditana), no había sido sustituida después de la independencia por otra más acorde a las nuevas circunstancias políticas. Así, encontramos en las primeras *Memorias* de gobierno del estado de Chiapas reflexiones como la siguiente: “[...] se debe proyectar un sistema completo de legislación que derogue el anterior, sinónimo de caos y desorden”⁸⁴.

Como se sabe, la entidad acababa de incorporarse al país (septiembre de 1824) y resulta por demás interesante investigar cuáles fueron sus fuentes de recursos, cómo los ejerció y la forma en la que interactuó con el gobierno federal a ese respecto. En este punto cabe considerar que en materia fiscal el gobierno federal mexicano no se atribuyó el derecho de cobrar impuestos directamente a los individuos, sino que los recibía de los estados, lo que obligó a la federación a depender de un contingente. Los estados lo entregaron con cierta regularidad solo en los primeros tiempos, pero después la federación quedó reducida a la entrada de las aduanas y a los préstamos usurarios⁸⁵.

Paradójicamente, fue común durante la primera república federal la queja del gobierno chiapaneco en el sentido de que la federación le debía dinero. A este respecto, hacia el año de 1833 en el semanario titulado *El Iris de Chiapas* se incluyó una relación de lo que la entidad le había “prestado” a la federación desde 1826 hasta 1832, de donde resultaba un importante adeudo a su favor y los editores de dicho semanario advirtieron que de seguir así, Chiapas no podría subsistir⁸⁶.

La primera constitución chiapaneca, que data de noviembre de 1825 y fue impresa en Tabasco y publicada el 9 de febrero de 1826, establece lo siguiente para el rubro de la Hacienda del estado:

“La hacienda del Estado se formará con las contribuciones directas e indirectas existentes y que en adelante se establezcan, y además de todos los ramos que legítimamente le pertenezcan. Las contribuciones solo se impondrán para cubrir los gastos de la federación y del estado, y sólo el congreso podrá derogarlas”⁸⁷.

⁸⁴ “Memoria del Estado en que se hallan los ramos de la administración pública del Estado de Chiapas. Legislación”, Capital de Chiapas, Imprenta de la Sociedad, 1829, 14 de febrero de 1829, en Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas, 1826-1900*, DVD, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Programa de Investigaciones para Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

⁸⁵ Zoraida Vázquez, Josefina (coord), *La fundación del estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 2004.

⁸⁶ “Parte oficial. Presupuesto para 1833”, *El Iris de Chiapas*, núm. 18, marzo de 1833, p. 108.

⁸⁷ “Capítulo VI. Art. 115-119. De la hacienda del Estado”, en *Constitución del Estado de las Chiapas. Dado en la capital de las Chiapas el 19 de noviembre de 1825*, en Ruiz Abreu, Carlos E. (coord.), *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, 3 vols., Chiapas, LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Chiapas, 1994, vol. 3, p. 68.

Las primeras *Memorias de gobierno del estado* y el tema de la fiscalidad

La *Memoria* que corresponde a 1826 (publicada en febrero de 1827) fue elaborada por el secretario de gobierno José María Esquinca⁸⁸. En ella se apuntó que la Hacienda local estaba en quiebra, lo que fue atribuido a su mala organización, ya que se consideraba que los pueblos tenían rentas suficientes como para sanear la economía estatal. En este documento encontramos expresada la idea de que uno de los problemas consistía en el hecho de que se habían introducido nuevos impuestos que causaron malestar en la población, como las alcabalas a los productos tanto nacionales como extranjeros. Cabe en este punto señalar que el organismo encargado en Chiapas de decretar las contribuciones necesarias para subvenir a los gastos estatales era el Congreso⁸⁹.

A continuación, en esta *Memoria* encontramos una relación de los impuestos que se cobraban y un comentario sobre la pertinencia o no de cada uno de ellos: contribución por capitación, alcabala sobre los frutos nacionales, alcabala sobre los productos extranjeros, papel sellado, tabaco, venta de tierras del Estado, rentas eclesiásticas y tesorería general.

Para efectos de este artículo me centraré en el desarrollo de algunos de ellos: la contribución directa, alcabalas sobre productos nacionales y extranjeros, así como tabacos.

La Contribución directa (contribución por capitación) era considerado el impuesto más importante de la recaudación en Chiapas, ya que era capaz de subvenir por sí solo las erogaciones públicas del estado, por lo cual en esta *Memoria* se afirmaba que si se incrementaba el monto recaudado por este concepto, al tiempo que se exigía con igualdad a la ciudadanía atendiendo a la división de clases, sería suficiente para cubrir todas las necesidades de la entidad. De acuerdo con la Constitución del estado de 1826, los ciudadanos chiapanecos eran todos los nacidos y vecindados dentro de su territorio y entre sus deberes estaba el de contribuir según las leyes para cubrir los gastos del mismo⁹⁰.

⁸⁸ Cit. en Fenner, Justus (coord), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas, 1826-1900*, DVD, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Programa de Investigaciones para Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

⁸⁹ "Capítulo V. Artículo 38. De las atribuciones del Congreso" en *Constitución del Estado de las Chiapas. Dado en la capital de las Chiapas el 19 de noviembre de 1825*, en Ruiz Abreu, Carlos E. (coord.), *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, 3 vols., Chiapas, LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Chiapas, 1994, vol. 3, p. 61.

⁹⁰ *Constitución del Estado de las Chiapas. Dado en la capital de las Chiapas el 19 de noviembre de 1825*, en Ruiz Abreu, Carlos E. (coord.), *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, 3 vols., Chiapas, LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Chiapas, 1994, vol. 3, p. 59.

El problema era que en Chiapas no existía un censo confiable de la población, por lo que no se sabía cuánto era lo que las autoridades debían recaudar en cada pueblo. Durante estos años los censos estuvieron a cargo de los ayuntamientos; sin embargo, pocos fueron los que cumplieron a cabalidad con esta tarea:

“[...] no todos los pueblos han remitido sus respectivos censos. En los que hay se observan graves imperfecciones porque los encargados de hacerlos no realizan bien su trabajo. La solución sería que quienes se dedicaran a levantar(los) fueran nombrados por el gobierno y a costa del erario”⁹¹.

La dificultad estaba en que no había un método confiable para aplicarlos ni para enfrentar el carácter escurridizo de las autoridades locales al momento de rendir cuentas fiscales. Abundando en esta problemática, en la *Memoria* de 1827 encontramos la reflexión de que los censos de población eran inexactos debido:

“[...] por una parte al interés de los contribuyentes en ocultar el número de que se compone su familia, para aminorar la contribución personal; por otra, (a) las relaciones de amistad y parentesco que pueden obrar en los encargados de la formación del censo; y finalmente (a) la falta de sujetos que quieran hacerse cargo de esta penosa e improductiva comisión en pueblos pequeños de indígenas, por no corresponder al trabajo la recompensa [...]”⁹².

El problema era añejo, pues desde la época virreinal, mientras que las corporaciones y municipios consideraron indispensable su derecho al autogobierno, el monarca estimó como una de sus prerrogativas participar en las cuentas de sus ciudades e implementó diversas medidas para conseguirlo, si bien con resultados muy parciales para el caso de Hispanoamérica⁹³.

⁹¹ “Memoria del Estado actual en que se hallan los ramos de la administración pública de las Chiapas. Población”, 12 de febrero de 1827, en Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas, 1826-1900*, DVD, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Programa de Investigaciones para Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

⁹² “Población” *Memoria del estado actual en que se hallan los ramos de la administración pública de las Chiapas*. Capital de Chiapas, Imprenta de la Sociedad, 6 de febrero de 1828, en Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas, 1826-1900*, DVD, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Programa de Investigaciones para Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

⁹³ Sánchez de Tagle, Esteban, “El monarca español y el gobierno de sus ciudades”, en Gayol, Víctor (coord.). *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*. 2 vols., Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2012, vol. 1, p. 182.

En el semanario *La Campana Chiapaneca* encontramos una nota relativa a que algunos pueblos del Estado se habían negado a satisfacer la contribución, por lo que se les conminaba a acatarla, ya que de otra manera el gobierno tendría que hacer uso de la fuerza⁹⁴.

Otro de los rubros considerados para esta exposición era el de la Alcabala de 4% sobre frutos nacionales⁹⁵. Al respecto la *Memoria* que nos ocupa propone que podría extinguirse una vez saneada y bien aplicada la contribución personal, porque era mucho el disgusto que causaba entre la población y muy poco lo que aportaba a las arcas gubernamentales. Lo mismo debía hacerse con la Alcabala de 3% sobre productos extranjeros. En vista de la “ridícula” suma que este impuesto producía para la hacienda estatal, los autores de este documento también consideraron que podía abolirse sin afectar a la economía del estado.

Este asunto de la conveniencia o no de la abolición de la alcabala sería el que ocuparía a una Comisión nombrada para arreglar la Hacienda estatal en 1827 y del resultado de sus trabajos estuvieron pendientes, por ejemplo, los editores del semanario titulado *La Campana Chiapaneca*⁹⁶.

Por otro lado, debido a que el consumo y la producción de cigarrillos fueron actividades muy lucrativas durante la colonia, el tabaco fue estancado⁹⁷ por Real Cédula del 13 de agosto de 1764 como una medida de la Corona española para hacerse de recursos. De esta manera, la utilidad que suponía su venta debía ser destinada a la metrópoli. Así pues, se recurrió a la captura del cultivo, fabricación y venta de los productos derivados del tabaco, con el objeto de garantizar que los excedentes líquidos que producía esta actividad fueran a parar a las arcas reales⁹⁸.

El estado mexicano independiente se reservó la misma prerrogativa y ejerció el monopolio del tabaco. De esta manera, un despacho de Hacienda de la República temprana dispuso en diciembre de 1825 que los estados recibieran de la federación cada libra de tabaco en rama a un precio de 8 reales, y que la vendieran a 11, un precio excesivo para los consumidores que pagaban solamente 6 reales. Esto provocó que el

⁹⁴ Secretaría del Supremo Gobierno del Estado. *La Campana Chiapaneca*, núm. 10, julio de 1827, p. 23.

⁹⁵ Alcabala: Impuesto a la circulación de mercancías. Miranda, Sergio, “La hacienda municipal del Distrito Federal. Historia mínima de un conflicto secular, 1824-1929”, en Miranda, Sergio (coord), *Nación y municipio en México siglos XIX y XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 269.

⁹⁶ “Tuxtla 17 de junio” *La Campana Chiapaneca*, núm. 17, junio de 1827, p. 15.

⁹⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 2013, disponible en <http://www.rae.es/> Estanco: Embargo o prohibición del curso o venta libre de algunas cosas o asiento que se hace para reservar exclusivamente las ventas de mercancías o géneros fijando los precios a los que se hayan de vender.

⁹⁸ Ros, Amparo, *La producción cigarrera a finales de la colonia. La fábrica en México*, Cuaderno de Trabajo, núm. 44, México, Dirección de Estudios Históricos, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1983, p. 6.

Congreso Constituyente chiapaneco se resistiera a aprobar la citada medida, dando cuenta de ello al Congreso federal.

Posteriormente, por un decreto de 2 de mayo de 1826 el estado fue declarado cosechero y la federación dispuso que se le entregaría la libra de tabaco a 4 reales. El gobierno estatal se obligó a satisfacer mensualmente cien pesos a la comisaría a cuenta de los valores recibidos, por cuya razón Chiapas se había hecho cargo de una renta que lejos de serle productiva le era onerosa. A esta situación se sumó el hecho de que en 1822, cuando la provincia se gobernaba por un intendente, quedó adeudando a los indígenas de Simojovel (que eran los que se dedicaban a estas siembras) la cantidad de \$24 094 reales. Desde aquella época el ramo de tabaco se paralizó, lo que favoreció que otras zonas del estado comenzaran a cultivarlo y a vender el producto a muy bajo costo.

Además, el citado decreto sujetó a los cosecheros chiapanecos a las reglas establecidas para mantener el tabaco en estanco. Así, se formaron reglamentos que contuvieran los excesos, pero a pesar de todas las medidas que se implementaron, en Chiapas el ramo quedó, de acuerdo con la información contenida en estas *Memorias*, en un estado de “abandono y nulidad.” Asimismo, los autores del documento que nos ocupa asentaron que el ministro del despacho de Hacienda federal no acompañaba sus disposiciones con recursos efectivos para ejecutarlas, puesto que las autoridades estatales no podían esperar vender a 6 reales lo que los consumidores conseguían a uno. Debido a ello la renta por este concepto había quedado perdida en la entidad⁹⁹.

Es decir, lo que se expone en este rubro es la incapacidad de contener el contrabando de tabaco debido a los altos precios que imponía la federación al producto.

El tema de los recursos fiscales en *La Campana Chiapaneca*

En el primer número de *La Campana Chiapaneca* apareció una nota relativa a que en el congreso estatal se había presentado el plan de Hacienda, uno de cuyos objetivos era revisar la cuestión de la supresión de las alcabalas¹⁰⁰.

Respecto a este delicado asunto, los editores del semanario apuntaron: “Suplicamos a nuestros representantes mediten con la circunspección que les caracteriza esta materia, y no el amor a los pueblos o el deseo de aliviarlos produzcan

⁹⁹ “Memoria del estado actual en que se hallan los ramos de la administración pública de las Chiapas. Hacienda: Tabaco”, Capital de Chiapas, Imprenta de la Sociedad, 12 de febrero de 1827, en Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas, 1826-1900*, DVD, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Programa de Investigaciones para Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

¹⁰⁰ En adelante citada como *La Campana*.

con las mejores intenciones los más funestos resultados”¹⁰¹. En esta nota vemos que los autores parecían no estar de acuerdo con la propuesta de suprimir las alcabalas. Sin embargo, en otro artículo de ese mismo número, recomendaron a la municipalidad de Tuxtla gestionar con los Supremos Poderes del estado la abolición de la alcabala los días de la fiesta tutelar de la villa, que se celebraba a fines de abril, con lo que en su opinión se obtendrían mayores ganancias económicas que las que suponía la aplicación del citado impuesto durante la misma¹⁰².

Más adelante, se publicó un decreto emitido por el Congreso local en el sentido de que el contador de diezmos de las vicarías correspondientes a los cinco curatos en que estaba dividido el obispado de Chiapas, rindiera un informe sobre lo recaudado por dicho concepto. Los editores del semanario agregaron un comentario a esta nota, donde vemos su posición ideológica frente a la institución eclesiástica:

Esperamos que las autoridades a quienes se exigen los informes sobre el gravamen que los pueblos padecen en lo particular de vicarías desarrollen toda su energía y presenten, aunque sea en globo [sic], los males que de aquella erección se han originado no sólo a los feligreses, sino a las parroquias [...] ¹⁰³.

Esta opinión refleja el malestar que causaba entre quienes se hicieron cargo de *La Campana* la actitud de la Iglesia hacia la población, ya que se consideraba que despojaba de recursos a su grey a través del diezmo y otros cobros por concepto de obvenciones, dinero que además era manejado de manera discrecional; de allí el énfasis que hicieron en la necesidad de publicar los informes de la recaudación y la manera en que se ejercía.

Abundando en esto, en otro artículo los editores hicieron referencia a que el Tesorero General del estado informó que los únicos recursos con los que contaban las arcas de la entidad eran los que provenían de la contribución directa de los ciudadanos, por lo que en *La Campana* se consideró injusto que los eclesiásticos estuvieran exentos de ella debido al fuero de que gozaban¹⁰⁴.

Más adelante, en el semanario se menciona que una comisión del Congreso del Estado trabajaba en un dictamen sobre extinción de vicarías. Posteriormente los

¹⁰¹ “Congreso del Estado”, *La Campana*, núm. 3 de mayo, 1827, p. 1.

¹⁰² “Artículo de otra cosa”, *La Campana*, núm. 3 de mayo, 1827, p. 2.

¹⁰³ “Tuxtla 24 de mayo”, *La Campana*, núm. 24 de mayo, 1827, p. 7.

¹⁰⁴ “Tuxtla 3 de junio”, *La Campana*, núm. 3, junio de 1827, p. 10.

editores se congratulaban de que hubiera sido aprobado ya que en su opinión su existencia solo esquilma a los pueblos¹⁰⁵.

Por último, respecto al importante asunto del Patronato, los editores apuntaron lo siguiente:

Si a la autoridad de los estados sobre la Iglesia se le denomina patronato, y esta se les concede por los auxilios que le prestan, según los ultramontanos, una de dos: o las Chiapas deben ejercer el tal patronato, o no tienen obligación de sacrificar a los pueblos por mantener a los canónigos: no lo primero, luego si lo segundo [...] ¹⁰⁶.

En términos generales, en las páginas de *La Campana* encontramos la consideración de que a partir de la independencia la Iglesia había incrementado sus rentas por concepto de diezmo, por lo que era injusto que mantuviera otros cobros que recaían principalmente sobre la población indígena.

A manera de conclusión

Esta presentación es un avance de los primeros acercamientos al tema de la fiscalidad en el estado de Chiapas durante la primera república federal mexicana. Sin embargo, considero que se pueden establecer algunas conclusiones a partir de lo trabajado hasta ahora.

Por un lado, se hace un énfasis en la contribución personal como un recurso suficiente para cubrir las necesidades de la entidad y, en esa medida, encontramos en la primera *Memoria* de gobierno, presentada por la administración de José Diego Lara en febrero de 1827, la idea de que otras contribuciones, como las alcabalas a productos nacionales y extranjeros, podían derogarse.

Asimismo, el gobierno estatal manifestó algunos desacuerdos con las medidas que tomaba la federación en materia hacendaria, como respecto al estanco del tabaco, pues el impuesto era tan alto que favorecía el contrabando del producto a expensas de los productores locales.

Ahora bien, los semanarios nos permiten acercarnos a la respuesta que diversos sectores de la sociedad chiapaneca manifestaron frente a estas medidas.

En este sentido, los editores de *La Campana* se opusieron a la propuesta relativa a la supresión de las alcabalas, aunque coincidieron al menos en parte con ella

¹⁰⁵ “Arbitrios para mejorar la suerte de los indígenas de América”, *La Campana*, núm. 10, julio de 1827, p. 24.

¹⁰⁶ *La Campana*, núm. 3, julio de 1827, p. 21.

al recomendarla para Tuxtla los días de la feria tutelar¹⁰⁷. Asimismo, en sus páginas quedó asentada la resistencia de los ciudadanos a pagar la contribución directa, a pesar de que el gobierno veía en ella la salida a los problemas financieros de la entidad. En todo caso, por el material consultado queda claro que las autoridades recaudaban mucho menos de lo que podían haber recaudado por ese concepto.

Por otra parte, queda de manifiesto la posición crítica de los editores de *La Campana* respecto a la institución eclesiástica, al demandar que el impuesto personal fuera cobrado también a los religiosos, quienes estaban exentos del mismo gracias al fuero del que gozaban. E incluso encontramos en sus páginas la posición mucho más radical de algunos liberales en este momento hacia la Iglesia, relativa a que los nuevos estados americanos ejercieran el Patronato y a que fueran derogados muchos de los cobros que se hacían por concepto de servicios religiosos, los cuales recaían en los pueblos de indios, carga que les resultaba injustamente onerosa.

Bibliografía

Castañón Gamboa, Fernando, *La imprenta y el periodismo en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Rodrigo Núñez Editores, 1983.

Constitución del Estado de las Chiapas. Dado en la capital de las Chiapas el 19 de noviembre de 1825, en Ruiz Abreu, Carlos E. (coord.), *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, 3 vols., Chiapas, LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Chiapas, 1994.

Marichal, Carlos, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1999 (Fideicomiso Historia de las Américas).

“Memoria del Estado en que se hallan los ramos de la administración pública del Estado de Chiapas. Legislación”, Capital de Chiapas, Imprenta de la Sociedad, 1829, 14 de febrero de 1829, en Fenner, Justus (coord.), *Memorias e informes de los gobernadores de Chiapas, 1826-1900*, DVD, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Programa de Investigaciones para Mesoamérica y el Sureste, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

Miranda, Sergio, “La hacienda municipal del Distrito Federal. Historia mínima de un conflicto secular, 1824-1929”, en Miranda, Sergio (coord), *Nación y municipio*

¹⁰⁷ Joaquín Miguel Gutiérrez, junto con José Vives, Juan María Balboa, Antonio Castellanos y Manuel Aguilera, mientras que la responsabilidad de la imprenta recayó en Vicente García. Información en Castañón Gamboa, Fernando, *La imprenta y el periodismo en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Rodrigo Núñez Editores, 1983, pp. 131-135.

en México siglos XIX y XX, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Pani, Erika, “Las fuerzas oscuras: El problema del conservadurismo en la historia de México”, en Pani, Erika (coord.), *Conservadurismo y derechas en la historia de México*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2009.

Sánchez de Tagle, Esteban, “El monarca español y el gobierno de sus ciudades”, en Gayol, Víctor (coord.). *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*. 2 vols., Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2012.

Ros, Amparo, *La producción cigarrera a finales de la colonia. La fábrica en México*, Cuaderno de Trabajo, núm. 44, México, Dirección de Estudios Históricos, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1983.

Zoraida Vázquez, Josefina (coord), *La fundación del estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 2004.

**Política y finanzas públicas:
El caso Dreyfus en el Perú del siglo XIX**

Héctor Omar Noejovich
Pontificia Universidad Católica
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
hnoejov@pucp.edu.pe

Resumen

Este ensayo pretende rescatar una antigua discusión en la historiografía peruana: la relación con el comerciante francés Auguste Dreyfus quien, de modesto comerciante, amasó una fortuna con el comercio con el Perú, especialmente por su relación con Nicolás de Piérola, destacado político peruano. Se trata de un avance de investigación utilizando fuentes primarias, siendo el presente texto un esbozo de las inquietudes del autor.

Palabras clave

Guano, Perú, Guerra del Pacífico, Dreyfus

Abstract

This essay pretends to rescue an old discussion in peruvian historiography about the relationship between a french merchant called Auguste Dreyfus, who became a richman from a modest position, and a prominent peruvian politician, Nicolás de Piérola, all about peruvian trade. This text is a preview of the full research using primary resources and outlining some preliminary hypothesis.

Key words:

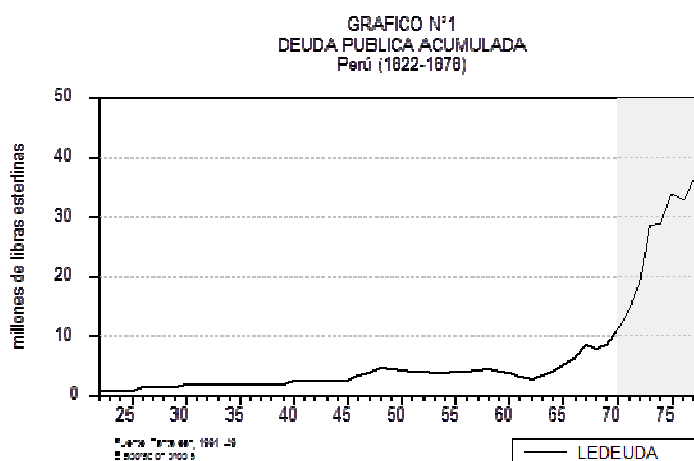
Guano, Peru, Pacific war, Dreyfus

Presentación

Esta ponencia es, en parte, una continuación de otros trabajos¹⁰⁸ pero también forma parte de una investigación de archivo en Francia¹⁰⁹ que se encuentra en proceso, debiendo considerarse este ensayo un modesto avance de la misma.

Vamos a centrarnos en un personaje clave en la política y las finanzas públicas del Perú a partir de 1869, dentro de la denominada “era del guano”: Auguste Dreyfus (1827-1897) y su rol especial por su relación con el político peruano Nicolás de Piérola (1839-1916), figura discutida en la historiografía política peruana, especialmente por su relación con el citado Dreyfus.

Comenzaremos por establecer los antecedentes históricos a la intromisión de esos personajes en la historia financiera del Perú no sin antes presentar algunos indicadores para ir bosquejando el contexto.



El gráfico 1 enfoca claramente un período de aceleración en el endeudamiento externo del Perú a partir de finales de la década de los años 1860 y muy especialmente a partir de la década de 1870 hasta 1878, momento anterior a la Guerra del Pacífico (1879-1883), detalle a tener en cuenta en el desarrollo de nuestra exposición.

¹⁰⁸ Noejovich Héctor y Alfredo Vento, *Guano, salitre y finanzas públicas: el Pacífico en el siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009.

¹⁰⁹ *Archives Nationales du Monde de Travail*, Roubaix (en adelante ANF); *Bibliothèque Nationale de France* (BNF); *Institute de Hautes Études pour la Amérique Latine* (IHEAL).

Antecedentes de la problemática

Estos antecedentes nacen con la misma biografía de Dreyfus a la cual nos referiremos brevemente¹¹⁰. De acuerdo al libro de actas, la sociedad *Dreyfuss et frères* se constituyó en París el 29 de agosto de 1852, entre los hermanos Próspero, Jerome e Isidoro Dreyfus, para un comercio de telas y el 1 de enero de 1859 se incorporó Augusto¹¹¹. Posteriormente se retiró Próspero, en diciembre de 1863 e ingresó León en enero de 1864, retirándose Isidoro en febrero de 1866. En consecuencia quedaron solamente Augusto y León, para disolverse el 11 de junio de 1869, según el *Tribunal de la Seine*. ¿Por qué esta secuencia de fechas? Lo veremos más adelante, mientras veamos lo que sucedía en el Perú.

La explotación del guano, proveniente de la costa peruana, data de 1840, desarrollándose varios sistemas de extracción como licencias, sociedades mixtas y, finalmente, a través de un sistema de consignaciones. Esta modalidad consistía en la extracción de guano por parte de los consignatarios, asumiendo los costos más los fletes, descarga y almacenamiento, con cargo de rendición de cuentas. En contraprestación efectuaban adelantos al Gobierno peruano.

Es claro que el resultado final quedaba en manos de la “honestidad” de los consignatarios; a ello debemos agregar el tema del guano “diluido”, dada su alta composición química, superior a otros fertilizantes¹¹².

El sistema, donde inicialmente sobresalió la empresa inglesa Anthony Gibbs & Co., comenzó hacia 1847¹¹³, con algunos consignatarios nacionales, pero fue a partir de 1849, al otorgarse a esa firma un nuevo contrato, que el Congreso peruano, por ley del 6 de noviembre de 1849, ratificada por ley del 17 de agosto de 1860¹¹⁴, aprobó que en los contratos de consignación se diera “preferencia a los hijos del país”¹¹⁵.

Este privilegio permitió la formación de la Compañía Nacional de Consignatarios del Guano en 1862, con Manuel Pardo (1834-1878) como primer gerente¹¹⁶. Este

¹¹⁰ Hemos sido minuciosos con la fechas para que el lector pueda seguir la concatenación temporal de los hechos que narramos.

¹¹¹ La información que se desarrolla proviene de los *Libros de Actas de la Sociedad* (ANF, AQ28).

¹¹² De Monniers, M.A.H., *Guano du Pérou*, Paris, Imprimerie et fonderie de Rignoux, 1845. Este autor francés, químico de profesión, sostuvo que, dado su alto contenido en fósforo y nitrato, mezclando el guano peruano con otros abonos, se podía quintuplicar su volumen como fertilizante.

¹¹³ Levin, Jonathan, *Las economías de exportación*, México, Editorial Uteha, 1964; Tantaleán Arbulu, Javier, *La gobernabilidad y el leviatán guanero*, Lima, Banco Central de Reserva de Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

¹¹⁴ *Colección de los Documentos oficiales y otras piezas relativas al contrato celebrado por el Supremo Gobierno con los señores Dreyfuss Hermanos y Ca.* Lima, tomo I, 1869 (en adelante *Colección*). Hemos copiado el texto, sin modificar la ortografía, sintaxis y gramática de la época.

¹¹⁵ Levin, Jonathan, *Las economías de exportación*, México, Editorial Uteha, 1964, p. 85.

¹¹⁶ Palacios Moreyra, Carlos, *La deuda anglo peruana 1822-1890*, Lima, Studium, 1983, pp. 90 y ss.

renunció a dicho cargo para asumir la Secretaría de Hacienda en 1865¹¹⁷, llegando a ser el primer presidente civil en 1872. Pardo fue objeto de una constante oposición por parte de Piérola, como veremos luego.

Entretanto, en medio de confusos incidentes —que escapan a los objetivos de este trabajo—, España ocupó las Islas de Chincha el 14 de abril de 1864¹¹⁸. Las exigencias del Almirante Pareja, comandante de la escuadra española, fueron satisfechas parcialmente por el general Manuel Ignacio de Vivanco, Presidente del Perú.

Esto llevó a Pareja a plantear exigencias económicas a Chile¹¹⁹, país que declaró la guerra a España el 24 de septiembre de 1865, aliándose con Perú el 14 de enero de 1866. Ambas fuerzas derrotaron a la armada española en un combate que tuvo lugar en la rada del Callao, el 2 de mayo de 1866. ¿Por qué los aliados de entonces fueron enemigos en 1879? Si bien hay explicaciones desde la perspectiva de ambas historiografías, pienso que es un tema de investigación en profundidad aún pendiente.

Regresando a los aspectos financieros, a fin de satisfacer el financiamiento al tesoro por la vía de los adelantos, la Compañía Nacional de Consignatarios del Guano, especialmente debido al conflicto con España, gestionó los fondos a través de la firma Thompson Bonar & Co., dando origen a un nuevo empréstito de consolidación en 1865, colocado por la misma entidad¹²⁰. Este nuevo empréstito rescató los bonos aun no vencidos a su valor nominal, dando un impulso no tanto al endeudamiento sino al costo del mismo, como se aprecia en el gráfico 2¹²¹.

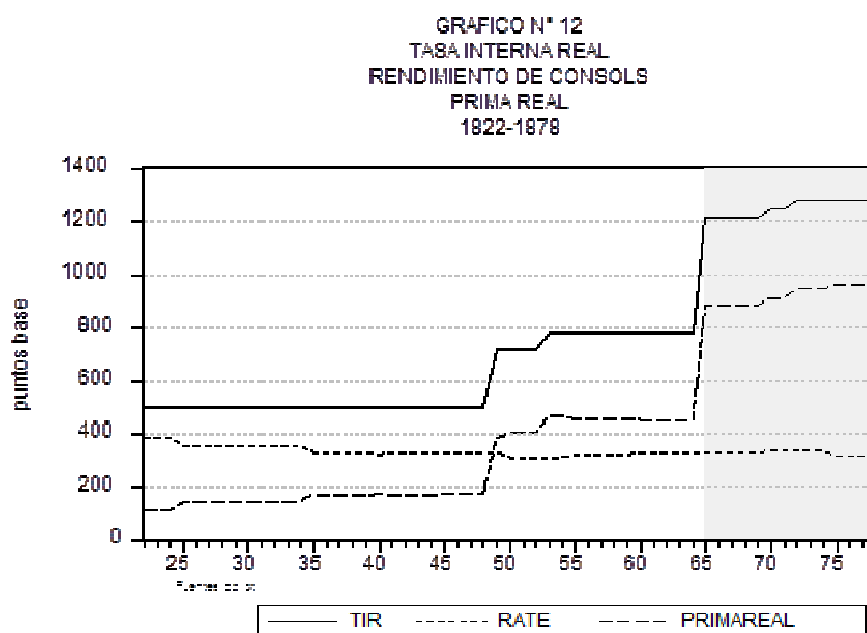
¹¹⁷ En el conocido como *Gabinete de los Talentos* durante la Dictadura de Mariano Ignacio Prado.

¹¹⁸ Basadre, Grohmann, Jorge, *Historia de la República*, Lima, Empresa Editora El Comercio, 2005, tomo V, pp. 1944 y ss.

¹¹⁹ La mayor parte de estas, tanto al Perú como con Chile, se referían a deudas de la época virreinal y al tratamiento de inmigrantes españoles.

¹²⁰ En la colocación de bonos de deuda, antes como ahora, existe la modalidad del *underwriting*, con el cual el agente financiero toma la emisión a un menor valor que el nominal aumentando el costo para el emisor.

¹²¹ Los procedimientos matemáticos en Noejovich Héctor y Alfredo Vento, *Guano, salitre y finanzas públicas: el Pacífico en el siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009.



Por TIR entendemos la tasa de interés que realmente cuesta el empréstito; por RATE¹²² entendemos aquello que actualmente se entiende como “tasa libre de riesgo” y PRIMAREAL, aquello que actualmente se conoce como “riesgo país”, entendido como la diferencia del costo entre una y otra.

En el caso peruano la situación comenzó a agravarse desde 1865, a partir del empréstito que indicamos anteriormente, agravándose aún más con la política seguida por el ministro Piérola y sus negociaciones con la Casa Dreyfus, que veremos en la sección siguiente.

El caso Dreyfus propiamente dicho

Como el caso tiene, a nuestro juicio, varias etapas en su relación con el Perú, iremos estableciendo varias subsecciones: el contrato, los empréstitos, la ruptura, las consecuencias de la Guerra del Pacífico y el proceso final.

El contrato Dreyfus

El 6 de enero de 1869, fue nombrado Nicolás de Piérola, Ministro de Hacienda por el Presidente Balta a sugerencia del ex-presidente José Rufino Echenique. Este

¹²² En la actualidad se entiende como “tasa libre de riesgo” (TLR), el rendimiento de los bonos del tesoro emitidos por los Estados Unidos. Del siglo XIX hemos tomado la correspondiente a los *Consols* británicos. Estos bonos fueron emitidos por primera vez en el siglo XVII, después de la Revolución Gloriosa de 1688, para consolidar la deuda pública, que daban derecho solamente a una renta perpetua sin reembolso del principal.

obtiene rápidamente del Congreso, que el 25 de enero de 1869 autorice al Poder Ejecutivo una autorización para su gestión expresada en los siguientes términos:

“[...] para que procure los fondos necesarios para salvar el déficit que resulta en el Presupuesto General de la República que debe regir en el presente bienio, dando cuenta al Congreso”¹²³.

Siguiendo esa ruta, y por decreto del 27 de marzo del mismo año, se envió a Europa a los comisionados Toribio Sanz y Juan Manuel Echenique (hijo del expresidente Echenique) con instrucciones de encontrar comprador en firme para 2'000,000 Tm de guano. Estos, en cumplimiento de sus instrucciones, celebraron en París un acuerdo con *Dreyfuss et frères* el 5 de julio de 1869, *ad-referendum* del gobierno peruano, cuyos artículos 5°, 12° y 14°, son claves para el contraste con las afirmaciones de la historiografía peruana y cuyos textos transcribimos:

“Artículo 5°: Los compradores pagarán al gobierno treinta y dos soles cincuenta centavos, por cada tonelada efectiva de huano que reciban en las guaneras a bordo de los buques fletados por ello: treinta y cinco soles cincuenta centavos por las que reciban de buques fletados por los actuales consignatarios hasta la terminación de sus contratos; y sesenta soles, por las que existan en los diferentes depósitos de los consignatarios, el día que expiren los respectivos contratos.

El gobierno será responsable por las cantidades.....; pues los compradores lo recibirán libre de todo gravamen.

Artículo 12°: Los precios de venta fijados en este contrato, serán pagados por huano de buena calidad del corrientemente exportado de las islas de Chincha, y vendido actualmente a £12-10, libras doce, diez chelines. Las diferencias de alza o bajas sobre este precio se hubiesen fijado cuando principie a ejecutarse el presente contrato o se estableciesen después, no aprovecharán ni perjudicarán a los compradores: pues tendrán que abonar al gobierno el exceso que hubiese sobre 12-10, y este rebajará los precios determinados en el artículo 5°, en proporción a aquéllos en que se venda el huano

Artículo 7°: El huano que reciban los compradores en la huaneras del Perú a bordo de sus buques, ó procedentes de buques fletados por los actuales consignatarios, ó de los depósitos de estos, será abonado al gobierno, conforme el peso que resulte á la descarga en los puertos de desembarque y á la entrega, para cuyos efecto los compradores remitirán al gobierno los recibos de fletes respectivos, y los documentos que acrediten la cantidad de huano que

¹²³ Cit. Palacios Moreyra, Carlos, *La deuda anglo peruana 1822-1890*, Lima, Studium, 1983.

existía en depósito: reservándose el gobierno la facultad de tomar las medidas que crea conveniente para asegurarse de la exactitud de dichos recibos y documentos; así como para comprobar la cantidad de huano entregada.

Artículo 14º: Los compradores no podrán alzar ni bajar el precio del huano, sin previa autorización del gobierno o sus comisionados, sobre el aumento del precio que obtengan, disfrutaran del beneficio de cincuenta por ciento; pero atenderán siempre a que disminuya la venta por esta causa”¹²⁴.

La redacción de estos artículos, con tantos supuestos y condicionamientos¹²⁵, desvirtúa la idea del “precio fijo” que acostumbra a esgrimir la historiografía peruana para defender la posición ideológica de Piérola frente a la “oligarquía guanera”¹²⁶. Las observaciones al contrato que efectuó Piérola, fueron aceptadas por Dreyfus y dieron lugar a un Decreto aprobatorio el 17 de agosto de 1869.

Como se puede apreciar en el texto citado, la cuestión del “precio mínimo” era algo relativo por las cláusulas insertadas que lo relativizan con situaciones condicionantes, que dieron lugar a pleitos ulteriores y a la interpretación por parte de diversos procesos judiciales¹²⁷.

Pero paralelamente, el 6 de julio de 1869, Dreyfus constituyó una asociación denominada Sindicato del Guano, evidentemente en la búsqueda de financiamiento para la, a nuestro juicio, osada compra, dado que carecía de la suficiente solvencia; sus asociados fueron *Société General y Leiden Premsel & Co.*, reservándose una participación del 25% sobre un capital de 60'000,000 FF, donde cada participante podía ceder parte de sus participaciones a otros suscriptores¹²⁸.

En ese orden de cosas, Dreyfus colocó aproximadamente 13,5 millones de francos, principalmente entre peruanos, tanto residentes en Europa como en Perú, de tal manera que su aporte efectivo fue mínimo respecto al de sus socios; esta fue una evidente maniobra para “cumplir” con la ley de “preferencia a los hijos del país”¹²⁹, que, sin embargo, no pudo evitar la acción de retracto presentada ante la Corte Suprema el 20 de agosto de 1869.

Debemos agregar que el mencionado contrato contenía obligaciones de Dreyfus para el pago de los servicios de la deuda externa existente y el reconocimiento

¹²⁴ *Colección de los Documentos oficiales y otras piezas relativas al contrato celebrado por el Supremo Gobierno con los señores Dreyfuss Hermanos y Ca.*, Lima, Tomo I, 1869.

¹²⁵ En el “caso de...”.

¹²⁶ Bonilla, Heraclio, “Auguste Dreyfus y el Monopolio del Guano”, *Revista del Museo Nacional*, XXXIV, Lima, núm. 3, 9, 1973, pp. 315-349.

¹²⁷ Bouillet, Philip, *Les emprunts du Pérou et les Syndicat Dreyfus-Premsel-Société General*, Paris, 1878.

¹²⁸ El tipo de cambio referencial era £ 1 = 25 francos franceses (FF).

¹²⁹ Cf. supra, nota 8.

de las hipotecas sobre el guano derivadas del empréstito de 1865 con *Thompson Bonar & Co.* pero, el contrato señalaba como obligaciones de Dreyfus:

“Artículo 25°:

Inciso 1°: A tener exactamente en Londres a disposición de los agentes financieros del Perú, sin comisión alguna, las cantidades necesaria para que hagan oportunamente el servicio del Empréstito peruano de 1865, lo que efectuarán mientras dure este contrato, o hasta la época en que este empréstito quede cancelado, en el caso de que esto tenga lugar antes de la terminación del presente contrato.

Inciso 3°: A entregar al Gobierno, a elección de éste, en dinero o en letras contra sus banqueros corresponsales en París o Londres, al cambio de treinta seis y medio peniques por cada peso¹³⁰, con deducción de medio por ciento por giro, mientras duren los anticipos, en el primer mes que se apruebe este contrato, dos millones cuatrocientos mil soles [S. 2.400,000]¹³¹ y sucesivamente setecientos mil soles [S. 700.000] en cada mes.”

Ahora bien, veamos algunos aspectos sobre la racionalidad de esta operación. Comencemos por ver la proyección de la operación que surge de la lectura del contrato según las cláusulas transcritas anteriormente:

CUADRO 1

Adelanto S.	Adelanto £	Servicio £	Flujo anual £	Guano Tm
11,100,000	2,220,000	490,000	2,710,000	216,800
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
7,700,000	1,540,000	490,000	2,030,000	162,400
80,400,000	16,080,000	4,900,000	20,980,000	1,678,400

Fuente: Contrato. Elaboración propia

Aquí surge la discusión sobre el “precio mínimo”; con estos cálculos a ese precio £12-10 (12.50) el total de 2’000,000 Tm serviría prácticamente para cancelar los

¹³⁰ La reforma monetaria de 1865, creó el sol de 10 reales para reemplazar al peso de 8 reales. Este tipo de cambio arrojaría una tasa de £ 1 = 5 soles.

¹³¹ Bonilla, Heraclio, “Auguste Dreyfus y el Monopolio del Guano”, *Revista del Museo Nacional*, XXXIV, Lima, núm. 3, 9, 1973, p. 335. El autor cita una carta de Premsel a Dreyfus, fechada en París el 15 de noviembre de 1869 en la que refiere: “Al entregar al Tesoro 1’400,000 mensuales,...”. Esta afirmación es incongruente con el contrato publicado oficialmente en el Perú.

adelantos y servicios, entonces ¿Cuál era el negocio que justificó la constitución del Sindicato del Guano? ¿A qué pensaban destinar los 60'000,000 FF equivalentes a £ 2'400,000, los mismos que ni alcanzaban para el pago de los flujos del primer año?

¿Debemos pensar que la “utilidad” estaba entre los precios fijados en el artículo 5 y el “precio mínimo”? Esto no queda claro ni a partir del análisis de la redacción del contrato, ni el de las cifras. Veamos las correspondientes a la de venta de guano, según Dreyfus (1890)¹³², como las de exportación a esa casa reportada por Hunt (2011: 573). Adicionalmente hemos calculado los flujos al precio de compra de 36 soles, como indica el artículo 5° del contrato que hemos insertado¹³³:

CUADRO 2

Año	Tm s/ Dreyfus	Soles	£	Tm s/Hunt
1870-1871	54,222	1,951,992	390,398	251,570
1872	74,931	2,697,516	539,503	192,083
1873	341,632	12,298,752	2,459,750	211,527
1874	334,957	12,058,452	2,411,690	681,032
1875	369,636	13,306,896	2,661,379	216,984
1876	315,519	11,358,684	2,271,737	488,285
1877	261,973	9,431,028	1,886,206	336,265
1878	232,646	8,375,256	1,675,051	
1879	71,313	2,567,268	513,454	
1880	80,306	2,891,016	578,203	
1881	258,141	9,293,076	1,858,615	
	2,395,276	86,229,936	17,245,987	2,377,746

Fuente: *Op. cit. supra*

El cuadro precedente, calculado al precio de 36 soles por Tm no cubría los adelantos pactados, y aún con una mayor cantidad de guano dejaba siempre al Perú siempre con saldo a favor de Dreyfus, que este transfería al *Sindicato del Guano*¹³⁴.

Completando el panorama, a fines de 1868 los consignatarios conservaban un stock de 428.058Tm¹³⁵. Dado que los contratos seguían vigentes, los consignatarios tenían en su poder más de 600,000 Tm a mediados de 1871. El cuadro 3 compara las cifras de exportaciones a Dreyfus con los embarques a otros consignatarios europeos.

¹³² *Ibidem*, p. 3. En ese mismo documento, Dreyfus refiere 36 soles como precio de compra.

¹³³ Cf. *supra*.

¹³⁴ ANF, AQ27. Un análisis de los estados financieros de esta asociación, que tenemos en proceso, arrojará seguramente respuestas a las observaciones que estamos señalando.

¹³⁵ Basadre Grohmann, Jorge, *Historia de la República*, Lima, Editora El Comercio, 2005, tomo VII, p. 33.

CUADRO 3
EXPORTACIONES DE GUANO
Perú 1868-1877

Año	Consignatarios	Dreyfus
1868	434,305	
1869	512,233	
1870	602,190	30,526
1871	326,774	221,044
1872	130,370	192,083
1873	5,415	211,527
1874		681,032
1875		216,984
1876		488,285
1877		336,265
	2,011,287	2,377,746

Fuente: Elaboración propia a partir de Hunt, Shane, *La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2011, p. 573.

Estas cifras se refieren al guano desembarcado en puertos europeos, toda vez que en el proceso que estamos mostrando estaban excluidos los embarques hacia los Estados Unidos, área excluida en el Contrato Dreyfus. Piérola había renunciado el 23 de octubre de 1869, una vez finalizado el contrato para la venta de guano, para pasar a un segundo capítulo de esta historia que veremos en la sección siguiente.

Dreyfus y los empréstitos

El 31 de diciembre de 1869, se promulgó un decreto otorgando a Henry Meiggs la conformidad para la construcción de los ferrocarriles Arequipa-Puno y Lima-La Oroya, que serían pagaderos en bonos por un total £ 11'920,000¹³⁶.

Piérola fue llamado nuevamente para ocupar el despacho de Hacienda, el cual asumió el 26 de febrero de 1870, manifestando su desacuerdo con la operación

¹³⁶ Henry Meiggs (1811-1877) fue un empresario norteamericano dedicado a la construcción de ferrocarriles en Chile y Perú y el contratista que negoció la construcción de la red ferroviaria peruana. Para una discusión cuantitativa del tema vid. Noejovich Héctor y Alfredo Vento, *Guano, salitre y finanzas públicas: el Pacífico en el siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009, pp. 24 y ss.

efectuado con Meiggs con el pago en bonos. Bajo esa tesitura, el representante peruano, José María de la Torre y Bueno celebró con Dreyfus en París, el 19 de mayo de 1870, un acuerdo facultándole para la emisión de bonos por 56'000,000 soles. Sobre esa base, Piérola negoció con Meiggs la compra de los bonos en su poder, mediante descuentos, según contrato celebrado en Lima el 6 de julio de 1870.

Así comenzó la “ronda del endeudamiento”, como hemos señalado en la figura 1 y la nueva actuación de Piérola. En nuestra visión el *Contrato Dreyfus* era insostenible financieramente y así aparecía el nuevo empréstito como una “alivio” a un sistema aparentemente incongruente, que solo contenía objetivos políticos: oposición a los consignatarios considerados como la “aristocracia guanera”.

El empréstito, con una tasa nominal del 6%, colocado al 80% de su valor nominal, representaba una tasa efectiva anual del 7.90%. Recordemos que en 1865, actuando como agentes Thompson Bonar & Co., se había emitido con una tasa nominal del 5% y colocado al 83.5%, que resultó en una tasa efectiva anual del 5.39%. Evidentemente el contrato con Dreyfus era más oneroso.

La compra de los bonos a Meiggs, a la cual nos referimos en párrafos anteriores, se efectuó con un descuento del 20%, bajo el argumento de que “era peligroso poner en manos del contratista el crédito del país”, y omitiendo que la colocación a través de Dreyfus, además de ser al 80%, generaba comisiones adicionales¹³⁷.

Pero la situación financiera de las finanzas públicas empeoró por el aumento del servicio de la deuda, el mismo que superó la mesada de 700,000 soles y de allí que el nuevo empréstito, emitido bajo el supuesto de construcción de ferrocarriles distorsionó el plan fiscal anterior.

En enero de 1871, el Congreso aprobó una emisión de bonos por £15'000,000, al 5% de interés nominal y una colocación no menor al 75%, con conversión de la deuda anterior. Conforme a esta autorización fue suscrito un acuerdo entre Piérola y Federico Fort, el 7 de julio de 1871. En una situación confusa, el presidente Balta suspendió la ejecución y el 19 de julio de 1871 Piérola renunció¹³⁸.

Un nuevo comisionado, Melitón Porrás, concluyó un acuerdo con Dreyfus para una emisión de £36'800,000, en las mismas condiciones que el anterior, con el rescate de todos los bonos en circulación, a razón de 132/100 los del empréstito de 1865 y de 105/100 para los bonos del empréstito de 1870. El 12 de marzo de 1872 fue aprobado por el ministro Felipe Masías.

¹³⁷ Palacios Moreyra, Carlos, *La deuda anglo peruana 1822-1890*, Lima, Studium, 1983, p. 124.

¹³⁸ Basadre Grohmann, Jorge, *Historia de la República*, Lima, Editora El Comercio, 2005, tomo VII, pp. 33 y ss.; Palacios Moreyra, Carlos, *La deuda anglo peruana 1822-1890*, Lima, Studium, 1983, pp. 126 y ss.

El presidente Balta fue asesinado en Julio de 1872 y luego de varios incidentes que no son materia de este relato, fue electo Manuel Pardo (1834-1878) como primer presidente civil del Perú, asumiendo el cargo en agosto del mismo año.

La ruptura

Pardo, enemigo político de Piérola, como antiguo consignatario, estaba obviamente en desacuerdo con la relación entre el Estado peruano y la Casa Dreyfus, que de hecho dominaba la política económica exterior. En efecto, tenía el monopolio del guano, era agente financiero y tenía en su poder los bonos al portador de la última emisión y/o los rescatados. Después de varias negociaciones, el 15 de marzo de 1874¹³⁹ quedaron rescindidos los contratos con Dreyfus principalmente en cuanto al monopolio del guano y el pago de los servicios de la deuda a partir del 1 de julio de 1875¹⁴⁰.

Las cuentas con Dreyfus siempre fueron confusas, pero hemos reconstruido aproximadamente la situación de las mismas en el punto de quiebre.

CUADRO 4
COLOCACION, RESULTADO Y DESTINO DEL EMPRESTITO DE 1872
(Libras esterlinas)

ORIGEN	NOMINAL	NETO	DESTINO	IMPORTE
Vendido a Dreyfus al 75%	4,000,000	3,000,000	Reembolso Dreyfus*	1,520,109
Suscripto por el público al 77 ½ %	230,0000	178,250	Conversión. 1865 (132/100£)	6,268,056
Vendido a Dreyfus al 75%	2,000,000	1,500,000	Reembolso Perú-Chile*	13,762
Vendido a Dreyfus para el sindicato al 66%	1,000,000	660,000	Para ferrocarriles*	5,403,131
Vendido a Dreyfus al 60%	9,500,000	5,700,000	Costo emisión bonos 1872	1,117,241
Ventas varias por Dreyfus al 60.855%	4,220,520	2,568,397	Intereses a los bancos	23,070
Ventas por el Banco del Perú al 63.652%	549,400	349,704	A la orden de legación francesa	20,781

¹³⁹ *Les gouvernements de Pérou et du Chili et la maison Dreyfus Frères et Cie.*, Paris, Imprimerie Chaix, 1890, p. 29 Según Dreyfus fue el 15 de abril. Este detalle solo es mencionado para resaltar el “juego confusionista” de ambas partes.

¹⁴⁰ Basadre Grohmann, Jorge, *Historia de la República*, 18 volúmenes, Lima, Empresa Editora El Comercio, 2005, tomo VII, pp. 158 y ss.

Ventas por el Banco de Arequipa al 67.632%	160,000	107,779	Saldo en poder de Dreyfus	3,481
Ventas por el Bank of London, Mexico and South America	470,000	305,500		
TOTALES	22,129,920	14,369,631	TOTALES	14,369,631

Fuente: Noejovich Héctor y Alfredo Vento, *Guano, salitre y finanzas públicas: el Pacífico en el siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, p. 28.

De esta cifra, el Estado peruano solamente percibió £ 6'946,310. A consecuencia de los arreglos en 1874 se realizaron otras operaciones de guano¹⁴¹. Es a partir de ese momento que Dreyfus comienza a reclamar una serie de adeudos.

CUADRO 5
SALDO DEUDOR DEL GOBIERNO PERUANO SEGÚN DREYFUS

AÑO	FF	£
1871	132,575,278	5,303,011
1872	67,345,514	2,693,821
1873	126,572,105	5,062,884
1874	80,284,336	3,211,373
1875	114,420,054	4,576,802
1876	101,645,725	4,065,829
1877	89,190,394	3,567,616
1878	96,026,036	3,841,041
1879	67,260,068	2,690,403
1880	80,983,162	3,239,326
1881	83,934,356	3,357,374
1882	88,221,205	3,528,848
1883	92,691,938	3,707,678
1884	97,404,160	3,896,166
1885	102,357,715	4,094,309
1886	107,539,570	4,301,583
1887	109,638,105	4,385,524
1888	115,203,927	4,608,157

Fuente: Elaboración propia Dreyfus, *Les gouvernements de Pérou et du Chili et la maison Dreyfus Frères et Cie.*, Paris, Imprimerie Chaix, 1890, p. 27.

Este tema constituyó uno de los conflictos de Dreyfus con el gobierno peruano y con sus socios del Sindicato del Guano; todo ello parte de nuestra investigación en

¹⁴¹ *Ibidem*. El asterisco (*) identifica las cantidades efectivas recibidas por el Perú.

curso. A nuestro juicio el incremento de los reclamos obedece a la capitalización de intereses.

Fue en este período cuando comenzaron una serie de pleitos, cuyo análisis escapa a la presente presentación y cuyo núcleo se encuentra en la suspensión de pago del gobierno peruano a partir de enero de 1876, pero de los cuales daremos unas referencias.

El Gobierno peruano celebró un acuerdo con *Société Générale* y el *Anglo Peruvian Bank Ltd.* el 1 de junio de 1875 para el pago del servicio de la deuda correspondiente al Primer Semestre, a cambio de exportaciones de guano en las mismas condiciones que el Contrato Dreyfus de 1869¹⁴².

Luego esas negociaciones continuaron en 1876, con la presencia del Ministro Riva Agüero en París y el sindicato de los *bondholders* ingleses, conocido como el *Comité Russell*, terminando con el denominado *Contrato Raphael*. El 7 de junio de 1876 se firmó un contrato de consignación con R. Raphael & Sons, Carlos González Candamo y Arturo Herrén, quienes simultáneamente conformaron una sociedad denominada *The Peruvian Guano Company (limited)*. Esta negociación había sido facilitada por Russell y, a cambio de ello, obtuvo un reconocimiento de la preferencia para los tenedores de bonos ingleses sobre el guano de las islas.

Este contrato dio pie a una polémica con Dreyfus que definitivamente enfrentó a los tenedores ingleses con los franceses, *ergo* fue un enfrentamiento entre la *Peruvian Guano* y Dreyfus, motivo de diferentes pleitos, especialmente por un derecho de preferencia reclamado por este último, bajo el argumento que el guano estaba hipotecado en su favor garantizando los adeudos que le tenía el gobierno peruano¹⁴³.

La guerra del Pacífico

El 5 de abril de 1879, Chile declaró la guerra a Perú y Bolivia, ocupando la ciudad de Antofagasta, puerto de salida para el salitre, el 14 de febrero del mismo año. Este era explotado por compañías con capitales chilenos e ingleses. El *casus belli* aparente fue el impuesto de 10 centavos por quintal exportado exigido por el gobierno boliviano.

En 1879 el presidente Prado viajó a Europa para comprar armamento. A menos de un mes desde su viaje¹⁴⁴, el 21 de diciembre de 1879 se sublevó Piérola dando un golpe de estado y proclamándose dictador, pero además de la anécdota, para nuestra exposición es relevante el resurgimiento de la figura de Dreyfus.

¹⁴² ANF, AQ27

¹⁴³ BNF, *Dreyfus Frères contre Peruvian Guano Ltd.*, 1884.

¹⁴⁴ Fue autorizado por el Congreso el 28 de noviembre de 1879.

El presidente Prado comisionó a Fernando Rosas y José Manuel de Goyeneche a negociar el problema de la deuda peruana, el guano y el crédito exterior del país conforme a una ley del Congreso del 10 de octubre de 1879 y obtener así fondos que el gobierno necesitaba con urgencia para financiar el armamento necesario¹⁴⁵.

Estos consiguieron suscribir un convenio al respecto el 7 de enero de 1880, con un nuevo consignatario, *Crédit Industriel*. Sin embargo, Piérola dejó sin efecto el contrato antes citado y reconoció a Dreyfus un adeudo de 16'908,564.62 soles¹⁴⁶, el mismo 7 de enero de 1880¹⁴⁷ y como consecuencia de ello ordenó a los comisionados citados endosar los conocimientos de embarque a favor de Dreyfus; este reconocimiento fue convalidado por la sentencia del *Tribunal de Cuentas* de fecha 27 de noviembre de 1880, refrendada por Decreto Supremo suscrito por Piérola tres días después.

No obstante, el 22 de febrero de 1880, el General Erasmo Escala, comandante de las fuerzas de ocupación chilena, dio un edicto que transcribimos en las partes pertinentes¹⁴⁸:

“Artículo primero: Se permite a los portadores extranjeros de bonos peruano extraer guano de los depósitos del Perú ocupados por los ejércitos chilenos bajo las condiciones siguientes:

1° Los portadores de bonos designaran un Comité o una casa importante y segura que tome a su cargo los fletes y las operaciones de carguío.

2° El Gobierno de Chile intervendrá en esa elección; él se reserva de nombra uno o varios funcionarios que harán la inspección superior y a la necesidad de la dirección (si ellos creyeran oportuno) las operaciones de la extracción y carguío.

3° Una vez que los navíos estén cargados, los nombrados inspectores, los harán partir para Valparaíso; estos navíos no partirán con destinación al extranjero, sino antes de abonar previamente pagar a la aduana de ese puerto el derecho de 30 chelines por tonelada de guano a bordo.

¹⁴⁵ Rosas, Francisco, *La verdad sobre Contrato Rosas-Goyeneche y sobre los Contratos Piérola-Dreyfus*, París, Imprenta Hispano-Americana, 1881.

¹⁴⁶ Cf. supra, cuadro 5. £3'381,713=FF84'542,825.

¹⁴⁷ Para mejor ubicación del lector en la historia peruana, el 8 de agosto de 1879, en el marco de la guerra del Pacífico, la flota fue destruida. El 7 de junio de 1880 tuvo lugar la batalla del Morro de Arica y el 13 de enero de 1881 se produjo la batalla de San Juan de Miraflores y Chorrillos, con la consiguiente ocupación de Lima por las fuerzas chilenas.

¹⁴⁸ *Tribunal arbitral franco-chilien: Analyse de faits qui paraissent être admis par toutes les partis*, 1897. Traducción propia.

4° Los pagos se efectuaran en giros sobre Londres acordados por Chile y a su orden; él será reducido a 20 chelines en el caso de que el guano en los mercados de consumo descienda a £6 por tonelada.

Art. 2: Los conocimientos de los navíos serán hechos a la orden de la casa Baring Brothers & Co., o de otra casa del mismo valor, en el caso que no haya entendimiento con la casa Baring para los consignatarios.

Esperando la conclusión del contrato de consignación, los dichos conocimientos, serán hechos a la orden del Ministerio plenipotenciario de Chile en Francia y de los señores James Croyle y Sir C. Russell.

Art. 3: Donde los consignatarios de guano procedieran a la realización de los carguíos arribados; ellos deducirán del producto los gastos ocasionados, ya sean por la gestión de haya motivado la presente autorización del permiso acordado por el presente decreto, ya sea por el pago, cuya referencia está en el artículo primero, ya sea por la extracción y transporte del guano a los mercados de consumo, ya sea por causas análogas, ellos repartirán el producto líquido entre los portadores de bonos peruanos que tuviesen una hipoteca constituida a su favor sobre los depósitos de guano”.

El gobierno chileno ratificó la resolución de Escala por decreto del 2 de marzo de 1880, hecho que dio origen a protestas, tanto del gobierno peruano como de Dreyfus¹⁴⁹. A nuestro juicio resulta clara la intención del gobierno chileno de privilegiar los intereses ingleses, como lo corrobora la opinión de Croyle¹⁵⁰; frente a las reclamaciones de los gobiernos de Francia y la Gran Bretaña, el de Chile emitió un decreto el 9 de febrero de 1882, por el cual se comprometía a destinar el 50% de las exportaciones de guano para el pago de los acreedores del Perú que tuviesen bonos garantizados con ese producto¹⁵¹.

Con anterioridad, en mayo de 1881 Chile había nombrado a Gibbs como su agente financiero en Londres y en Octubre de 1883 se firmó el *Tratado de Ancón* que puso fin a la Guerra del Pacífico, con la cesión de Tarapacá, por parte del Perú, incorporando el decreto antes citado.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ “[...] Por la honorable forma como nos han tratado los chilenos hasta ahora tenemos los motivos para creer que no nos darán la espalda en cuanto a nuestros pedidos futuros” (Carta de Croyle al Comité del 6 de enero de 1881). Cit. Sobrevilla, Natalia, “Entre el Contrato Gibbs y el Contrato Grace: la participación británica en la economía peruana (1842-1890)”, *Histórica*, XXVII, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2003, p. 402.

¹⁵¹ No hemos encontrado hasta ahora una “rendición de cuentas” como consecuencia del decreto de Escala.

El proceso final

A partir de ese momento, surgió un conflicto entre los tenedores de bonos registrados en el Comité y los acreedores franceses, con Dreyfus liderándolos. La deuda con los el Comité de Tenedores de Bonos ingleses fue zanjada con el Protocolo Donoughmore Aspíllaga, conocido como el *Contrato Grace*, aprobado por el Congreso peruano el 25 de octubre de 1889¹⁵².

Con posterioridad, el 23 de julio de 1892, entre Chile y Francia por el *Protocolo Bacourt-Errázuriz*, se acordó entregar a los acreedores franceses parte del producto del guano exportado entre 1882 y 1890, conviniendo en formar un tribunal arbitral en Lausanne, cuya discusión también escapa de esta presentación, salvo indicar que condenó a Chile al pago de 14'000,000 de pesos chilenos¹⁵³.

Reflexiones finales

Si bien existen otros detalles que en aras a la brevedad de esta presentación no hemos desarrollado, queda trazado el perfil de la relación entre Dreyfus y el Estado Peruano, por un lado y, por el otro la relación delineada entre Dreyfus y Piérola, tema controvertido en la historiografía peruana que hemos omitido discutir. Queda también pendiente de discusión la hipótesis sobre el papel de la competencia financiera entre los capitales ingleses y franceses como subyacente a la *Guerra del Pacífico*.

¹⁵² Cf. Sobrevilla, Natalia, “Entre el Contrato Gibbs y el Contrato Grace: la participación británica en la economía peruana (1842-1890)”, *Histórica*, XXVII, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2003; Quiroz Norris y Alfonso Walter, “Las actividades comerciales y financieras de la Casa Grace y la Guerra del Pacífico”, *Histórica*, VII, núm. 2, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 1983, pp. 214-254. Se concesionaron los ferrocarriles por 66 años, 500,000 Ha en el valle del río Perené, anualidades por 33 años de £80,000 c/u.

¹⁵³ *Annexe. Evaluation des quatorze millions de piastres promis par le chili a la France*, Paris, Imprimerie Chaix, 1907. Estimados por el mismo fallo en £1'809,241).

Archivos

AQ 27, Fonde Dreyfus, *Archives Nationales du Monde de Travail*, Roubaix, Francia.

Fuentes impresas

Colección de los Documentos oficiales y otras piezas relativas al contrato celebrado por el Supremo Gobierno con los señores Dreyfuss Hermanos y Ca., Lima, Tomo I, 1869.

Les gouvernements de Pérou et du Chili et la maison Dreyfus Frères et Cie., Paris, Imprimerie Chaix, 1890.

Tribunal arbitral franco-chilien: Analyse de faits qui paraissent être admis par tous les partis, Lausanne, Imprimerie George Bridel, 1897.

Annexe. Evaluation des quatorze millions de piastres promis par le chili a la France, Paris, Imprimerie Chaix, 1907.

Referencias citadas

Basadre Grohmann, Jorge, *Perú: Problema y Posibilidad*, Lima, Consorcio Técnico, S.A., 4ª edición, 1984.

Basadre Grohmann, Jorge, *Historia de la República*, 18 volúmenes, Lima, Empresa Editora El Comercio, 2005.

Bonilla, Heraclio, "Auguste Dreyfus y el Monopolio del Guano", *Revista del Museo Nacional*, XXXIV, Lima, núm. 3, 9, 1973, pp. 315-349.

Buillet, Philip, *Les emprunts du Pérou et les Syndicat Dreyfus-Premsel-Société General*, Paris, 1878.

De Monniers, M.A.H., *Guano du Pérou*, Paris, Imprimerie et fonderie de Rignoux, 1845.

Hunt, Shane, *La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

Levin, Jonathan, *Las economías de exportación*, México, Editorial Uteha, 1964.

Noejovich, Héctor y Alfredo Vento, *Guano, salitre y finanzas públicas: el Pacífico en el siglo XIX*, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica de Perú, 2009.

Palacios Moreyra, Carlos, *La deuda anglo peruana 1822-1890*, Lima, Studium, 1983.



Quiroz Norris y Alfonso Walter, “Las actividades comerciales y financieras de la Casa Grace y la Guerra del Pacífico”, *Histórica*, VII, núm. 2, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 1983, pp. 214-254.

Rosas, Francisco, *La verdad sobre Contrato Rosas-Goyeneche y sobre los Contratos Piérola-Dreyfus*, París, Imprenta Hispano-Americana, 1881.

Sobrevilla, Natalia, “Entre el Contrato Gibbs y el Contrato Grace: la participación británica en la economía peruana (1842-1890)”, *Histórica*, XXVII, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2003, pp. 383-414.

Tantalean Arbulu, Javier, *Política económica-financiera y la formación del Estado: siglo XIX*, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1983.

Tantalean Arbulu, Javier, *La gobernabilidad y el leviatán guanero*, Lima, Banco Central de Reserva de Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

Wiese, Carlos, *El asunto de Tacna y Arica*, Lima, Empresa Tipográfica, 1917.

**La fiscalidad durante el Segundo Imperio en México (1863-1867).
La administración de las aduanas**

Alicia Gil Lázaro
Universidad de Sevilla
agil3@us.es

Resumen

El presente ensayo gira en torno a la política económica implementada en México durante el período del Imperio de Maximiliano, sus bases financieras y fiscales, así como la lógica del pensamiento económico del emperador austríaco a través de sus proyectos en materia hacendaria. El análisis se centrará en la política arancelaria en los años del Imperio, de 1861 a 1867, momento para el que disponemos de datos nominales proporcionados por las estadísticas aduanales recogidas en la obra de Manuel Payno: *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del Imperio*. (Payno, 1980). Asimismo, a través de un estudio de las distintas providencias, leyes y decretos en materia aduanera emitidas durante el Imperio, pretendemos examinar los cambios y permanencias habidos durante este período en la política arancelaria, con el fin de responder a una pregunta esencial: ¿en qué medida fueron modificadas o respetadas las disposiciones liberales respecto al arancel aduanero, establecidas por los políticos liberales reformistas de la segunda mitad de la década de 1850?

Palabras clave

Segundo Imperio Mexicano, aduanas, liberalismo fiscal.

Abstract

This essay deals with the economic policy implemented in México during the Maximiliano Empire, his financial and fiscal basis and the economic thought of the Austrian Emperor through his taxes projects. This analysis focus on the tariff policy during the the Empire (1861-1867), because we have nominal data for this time in the custom statistics collected by the writer Manuel Payno in his studies. Additionally, we pretend to examine the changes and continuities in custom policy through the custom decrees and laws of these period. We want to answer one essential question: had the liberal resolutions about custum tariffs respected or changed during this time?

Key words

Second mexican Empire, customs, tariffs, fiscal liberalism.



Introducción

El doble carácter de la aduana, como protectora de las industrias y como instrumento fiscal, debe aparecer en toda su desnudez.

Guillermo Prieto, 1989.

Durante la mayor parte del siglo XIX, las aduanas marítimas produjeron más de la mitad de las rentas del Estado mexicano. La persistencia de políticas proteccionistas a través de aranceles aduaneros prohibitivos o restrictivos, ponen en evidencia las necesidades fiscales de un Estado que caminaba hacia el liberalismo político y el librecambio económico, pero cuyo desarrollo estuvo marcado por la inestabilidad constante y la guerra casi ininterrumpida.

Una vez restaurada la República, el escritor, periodista y político Manuel Payno recibió el encargo de estudiar las cuentas fiscales del tiempo de la intervención y el Imperio, durante el período que dio inicio con la ocupación de Veracruz —el 22 de diciembre de 1861— y concluyó en los primeros meses de 1867. Como fuente principal de las rentas mexicanas el autor ubicó las aduanas marítimas y fronterizas, dividiendo las primeras en aduanas del Golfo y aduanas del Mar del Sur (Payno, 1980). La aduana de Veracruz constituyó la principal fuente de recursos aduaneros de forma que a ella le dedicaremos la atención en esta ponencia, analizándola de forma comparativa respecto al resto de las aduanas. Por otro lado, los ingresos fiscales más importantes de las aduanas mexicanas fueron los derechos de importación, de modo que, nuevamente, se estudiarán comparativamente los ingresos recabados en Veracruz con los de las demás aduanas, extrayendo su incidencia en los ingresos totales aduaneros. Una vez examinados los ingresos aduaneros restará relacionarlos con los datos aportados por Payno respecto al resto de las rentas mexicanas, con la intención de dilucidar el peso de los ingresos de las aduanas en el total de la recaudación interna de los ingresos del erario en el tiempo del Imperio, así como los ingresos totales por derechos de importación (observando siempre el comportamiento de Veracruz desglosado del resto de las aduanas), en un intervalo entre la segunda mitad de 1863 y los años 1864, 1865 y 1866 —en función de la disponibilidad de información—.

Un tercer elemento de suma importancia para la fiscalidad de este período fue el referido a la deuda externa, cuestión que se especifica en nuestra fuente en las partidas de egresos de las aduanas reservadas al pago de las convenciones inglesa, francesa y española, así como en todas las operaciones llevadas a cabo en la contratación de los empréstitos con Francia en 1864 y 1865. Estudiar la deuda permite

establecer una relación entre esta y los elementos anteriormente observados, los ingresos arancelarios y los ingresos públicos del Imperio. Las cifras del trabajo de Payno se establecen en términos nominales, no reales, por lo que finalmente nuestras observaciones serán aproximativas. Previamente haremos alusión a los precedentes de la política económica y arancelaria imperial y los cambios habidos en la misma durante la intervención y el Imperio.

Política económica y política arancelaria de 1856 a 1867

Precedentes

En las décadas anteriores a la intervención y el Imperio, tanto los gobiernos centralistas como federales trataron de dar vida a unas verdaderas finanzas estatales pero no lo consiguieron debido a la carencia de instrumentos coercitivos reales para la tributación, así como por la resistencia de los diferentes estamentos a convertirse en sujetos impositivos. Un Estado sin recursos autónomos no tiene la capacidad, según Marcello Carmagnani, “de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses de los diversos grupos”, lo cual condicionó el desarrollo del Estado mexicano (Carmagnani, 1983: 292-293). Junto a los proyectos para dotar al país de una nueva estructura financiera se idearon otros destinados a reorganizar la deuda pública, transformando las deudas de largo plazo a corto y medio plazo y liberando de ese modo los recursos aduaneros, comprometidos en esos momentos casi completamente al pago de los préstamos realizados por el poderoso grupo mercantil (Tenenbaum, 1989: 277-292).

Entre 1840 y 1860 se produjo un cambio en la organización de los ingresos en la búsqueda de un reequilibrio entre los ingresos ordinarios y extraordinarios. Esta reestructuración no fue debida únicamente a cuestiones financieras, ya que al mismo tiempo se estaba dando una redefinición de la naturaleza de la tributación y de los sujetos del impuesto, que llevó a su vez a una clarificación de la relación financiera entre la federación y los estados (Carmagnani, 1983: 296-297). A pesar de los intentos, nada de esto pudo finalmente llevarse a cabo, pues, entre otras medidas, se estipulaba que la administración de los derechos aduaneros quedaría en manos de la federación, al igual que la renta de los servicios públicos y la renta patrimonial, mientras que el resto pasaría a la administración estatal. Es decir, a pesar de las buenas intenciones, el tesoro federal terminaría por identificarse con los derechos aduaneros. A fines de la década de 1850 la posibilidad de reorganizar el sistema tributario —presupuesto de un Estado liberal moderno— se había cancelado definitivamente (Carmagnani, 1983:300).

Por otro lado, los ingresos por derechos aduaneros aumentaron durante este período al coincidir con la esfera financiera del Estado federal, puesto que dejaron de constituir una arena de conflicto entre el estamento mercantil y otras esferas de poder. De este

modo, los derechos aduaneros se convirtieron en el elemento central del sistema financiero federal, representando un 75% de los ingresos ordinarios totales, que se volvieron, por tanto, complementarios de los derechos aduaneros.

La Hacienda imperial

El dos de julio de 1864, Maximiliano —recién llegado a México— giró a Joaquín Velázquez de León, su ministro de Estado, una instrucción para que formara una Comisión con personas

“Interesadas por la prosperidad del país, y dotadas de conocimientos especiales [que se dedicaran] con celo al estudio de sus necesidades, así como de sus elementos de riqueza, y en vista de todo [propusieran] las reformas que se [estimarán] adecuadas en los diversos ramos de la pública administración”¹⁵⁴.

La Comisión debía reformar el ramo de la Hacienda pública. Si bien se constituyó como un órgano consultivo —la decisión definitiva recaería finalmente sobre Maximiliano— estaba dotada de amplias responsabilidades. Para empezar, debía indagar “las causas que independientemente de la guerra civil [hubieran] contribuido a que las rentas no hubieran producido lo suficiente para cubrir los gastos públicos”, para poder establecer un sistema tributario que gravara “equitativa y proporcionalmente” a los contribuyentes sin “entorpecer las fuentes de la riqueza”. También debía ocuparse del arreglo de la deuda exterior, catalogar los bienes nacionales que pudieran servir de garantía al crédito público, organizar los sistemas monetarios y de pesos y medidas y establecer reglamentos definitivos para los sueldos y pensiones. Con todo esto se formaría un presupuesto que nivelaría “los recursos del Tesoro con sus cargas”¹⁵⁵.

Se trataba de un proyecto reformista integrado por representantes de las clases productivas que serían electos por los agricultores, comerciantes, mineros e industriales de cada localidad, de forma que se aplicaran a las operaciones de la Hacienda Pública los procedimientos rápidos y sencillos del comercio en los negocios privados (Pani, 2001: 245-246). Tal y como afirmaba la circular de Maximiliano a Velázquez de León, los miembros de la Comisión, por unir “el conocimiento práctico de las necesidades de la agricultura y de la industria [procurarían] conciliar como mejor

¹⁵⁴ Segura, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea, Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones distadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo provisional y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastián Segura*, Tomo III, “Comisión de Hacienda”, 1863-1865, p. 46.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 47-49.

[conviniera y fuera] de justicia, los diversos intereses del país, en el que [abundaban] en tan grande variedad los elementos de riqueza”¹⁵⁶. Para Erika Pani, la creación de la Comisión de Hacienda respondía a la exigencia, tanto de liberales como conservadores, de que la contribución fuera “discutida y concedida por los contribuyentes” (Pani, 2001: 246). De este modo, se protegerían los intereses de los propietarios (agricultores, mineros, industriales y comerciantes) ante los abusos del fisco. Esta autora llama la atención sobre la composición de la lista de miembros de la Comisión, en la cual sobresalía el grupo de comerciantes, agentes de negocios, prestamistas y otros, así como la significativa presencia de extranjeros —sobre todo los representantes de las casas inglesas que operaban en México, como los Rothschild—, para los cuales el objetivo principal era el control del mercado de la plata (Pani, 2001: 247).

Maximiliano puso al frente de la Comisión de Hacienda a dos inspectores franceses, Joseph Budin y Charles E. Corta, personajes enviados en realidad por Napoleón III para reorganizar las finanzas públicas mexicanas. El emperador francés pensaba que con poner orden en el desastroso sistema hacendario mexicano, los recursos provenientes de este bastarían no solo para costear la administración del Imperio de Maximiliano, sino también para pagar los gastos de la intervención armada e indemnizar a los acreedores franceses (Gille, 1999: 128). Es decir, al lado de los intereses económicos regionales, el gobierno imperial dio preferencia en la Comisión a los representantes de las potencias europeas ‘amigas’ del Imperio, y, sobre todo, al grupo financiero mexicano vinculado con el exterior, el que a su vez era el sector más dinámico de la élite económica, por la diversificación de sus inversiones y especialmente por su acceso al capital (Pani, 2001: 245-247).

A pesar de la creación de una Comisión pretendidamente reformista, el régimen imperial conservó la estructura hacendaria de regímenes anteriores. Resulta claro que el sistema tributario no podría variarse mientras no estuvieran asegurados para el gobierno los ingresos con los que cubrir los gastos de la administración. En el campo de las finanzas públicas, según Luis Jáuregui, la política económica responde menos a las doctrinas ideológicas que a las necesidades del erario (Jáuregui, 1993: 363). De esta manera, tal y como lo demuestra el escritor y político Manuel Payno, el sistema hacendario imperial fue básicamente el mismo que el republicano: se mantuvieron la Ordenanza de Aduanas de 1856, el ramo de alcabalas, las contribuciones directas y otras tasas como el papel sellado, los peajes o los derechos de oro y plata (Payno, 1980: 237, 309, 321, 343, 358). No solo pervivieron las instituciones fiscales, sino incluso el mismo personal de las aduanas. La presencia en la Comisión de los miembros de la élite económica permitió que no se reformara un sistema que, a fin de cuentas, les permitía pagar poco y evadir fácilmente el fisco (Pani,

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 46.

2001: 254). Es decir, los intentos del gobierno imperial por remediar “las necesidades urgentes del Tesoro” fueron limitados y coyunturales y su crédito estuvo siempre sometido a una escasa aceptación por parte de los contribuyentes.

La Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1856

La ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, expedida el 31 de enero del año próximo pasado, contiene muchas disposiciones de las más liberales que hasta entonces se habían dictado en la República, y desde luego se nota que el espíritu con que en lo general fue redactada, no era sin duda otro, que el de favorecer el comercio, como a uno de los elementos más necesarios para la prosperidad de la nación.

Sr. Lerdo de Tejada, *Memoria de Hacienda de 1857*¹⁵⁷.

El primero de enero de 1856 se aprobaba la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, por la cual se restablecía una Junta de Crédito Público con facultades para dirigir las aduanas marítimas, de altura, cabotaje y fronteras, y para dictar medidas que evitasen el contrabando¹⁵⁸. Dicha junta sería la encargada de recibir todos los productos de las aduanas, con competencias, además, en el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera consolidada. Otras de sus facultades serían continuar la conversión y liquidación de la deuda interior, emitir bonos por un máximo de ocho millones de pesos y hacer operaciones bancarias. Según Payno, el restablecimiento de la Junta se debió a la pésima administración anterior de las aduanas, cuando estaban en manos de la Secretaría de Hacienda, y a la necesidad de hacerlas depender de una corporación extraña a los vaivenes de la política. Cuando Lerdo de Tejada ocupó la Secretaría de Hacienda en 1856 restringió considerablemente las atribuciones de la Junta de Crédito, juzgando negativamente, de manera contraria a Payno, la idea de que el ejecutivo se desprendiera de la administración de aduanas¹⁵⁹.

Un mes después de expedida esta ley, se aprobó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, que resolvía en buena medida las numerosas dudas e irregularidades tributarias respecto al comercio exterior que existían por entonces.

¹⁵⁷ Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 446.

¹⁵⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912, tomo VII, núm. 4604, p. 5-7.

¹⁵⁹ Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 445, núm. 1626.

La Ordenanza señalaba los puertos para el comercio extranjero y el cabotaje tanto en el Golfo de México como en el Pacífico y dispuso los derechos que pagarían los barcos por arribar a los puertos (toneladas, pilotaje, anclaje y faro). Quedaban eximidos del pago de derechos aduaneros algunos productos extranjeros, que deberían pagar, no obstante, derechos municipales al momento de su introducción en los puertos (Payno, 1980: 21-55).

Los derechos de importación se dividieron en derechos de importación propiamente dichos y derechos adicionales, que ascendían al 75% de los de importación, con el objeto de disminuir la cuota de los derechos marítimos, consignada al pago de la deuda extranjera y las convenciones diplomáticas. Entre los derechos adicionales se estableció una “amortización”, que consistía en el 25% de derechos de importación que deberían pagarse en dos plazos: la mitad a los cuarenta días y la otra mitad a los ochenta, contados a partir del día siguiente en que concluyera la descarga del buque. La mitad debería satisfacerse en los puertos de descarga y la otra mitad en la capital de la República.

La lista de artículos de libre importación se amplió en cuanto el número de fracciones que la formaban, el cual llegó a 76 en la Ordenanza de 1856, respecto a los 34 en el arancel anterior¹⁶⁰. Los artículos de la lista revelaban un deseo de estimular la actividad económica: aparecieron por primera vez algunos productos como el alambre para telégrafos, el acero para minas, avena en grano, cal hidráulica, salitre, sulfato de cobre, etc.

En la lista de prohibiciones se advirtió igualmente un criterio liberal al reducirla a 18 grupos, el número menor desde 1821. En la lista subsistían la mayor parte de los comestibles, el azúcar, el arroz, el café, la harina, la manteca, el trigo y los cereales. Se permitía la introducción de algunos de ellos por los puertos y aduanas lejanas a la capital. Todo el grupo constituido por textiles desapareció, conservándose únicamente la prohibición de importar rebozos y sarapes¹⁶¹.

El artículo 23 de la Ordenanza conceptuaba por primera vez de forma clara los casos de contrabando, mientras que el artículo 26 establecía las penas a los contrabandistas. La Ordenanza no logró, sin embargo, su objetivo de distinguir el contrabando de la simple defraudación. La llamada Junta de Aranceles funcionaría como tribunal de segunda instancia. (Sierra, 1973: 135-136). Este arancel permaneció vigente hasta la implantación de una nueva tarifa en el primer día de enero de 1872. Hasta esa fecha, la legislación se modificó en diversas ocasiones, pero la mayor parte de los derechos de importación se siguieron pagando según las cuotas fijadas establecidas por la Ordenanza de 1856.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 446, núm. 1630.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 447-448, núms. 1633-1634.

Cambios y permanencias en el Arancel de 1856 durante el Segundo Imperio

Según el sistema hacendario seguido en México desde la Independencia hasta la fecha, las aduanas marítimas han formado la parte principal de las rentas del gobierno, y precisamente son las que jamás han estado bien administradas.

Manuel Payno, 1980.

En el período comprendido entre la promulgación de la Ordenanza y el inicio de la intervención francesa a fines de 1861 y principios de 1862 se llevaron a cabo varios intentos de modificar la mencionada Ordenanza, pero la incertidumbre sobre el ramo aduanal seguiría imperando. Un decreto de siete de junio de 1856 suprimió la Junta de Aranceles, indicando que todas sus atribuciones serían desempeñadas por la Junta de Crédito Público, quedando de esta forma en manos del gobierno la facultad de juzgar los delitos administrativos a los que se refería la Ordenanza¹⁶². Terminada la Guerra de Reforma, se introdujeron nuevos cambios en las aduanas: por decreto del 26 de enero de 1861 se extinguió la Junta de Crédito Público, destinando sus labores a la Tesorería, cuya planta incorporaba a las aduanas marítimas y fronterizas¹⁶³.

El 19 de noviembre de 1861, el Congreso de la Unión facultó al Ejecutivo para que formara un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas, realizando todas las reformas que fueran indispensables para conciliar los intereses del erario, del comercio, de la agricultura y de la industria. El ministro de Hacienda, José María Mata, se declaró a favor de una rebaja de los derechos de importación, hasta un máximo del cuarenta por ciento. Asimismo, un decreto del 21 de agosto de 1861 reducía de cuarenta a 25 días el plazo para el ajuste y liquidación de buques¹⁶⁴.

El 7 de agosto de 1862 una circular de la Secretaría de Hacienda hacía algunas aclaraciones de la Ordenanza de Aduanas de 1856, ante las irregularidades en el cumplimiento de esta en el “manifiesto” y las facturas que debían presentar a los cónsules mexicanos los capitanes de los buques que arribaban a la República: el “manifiesto” debía comprender las toneladas del buque, las marcas, números, peso y cantidad de los bultos, clase de estos y clase en general de las mercancías¹⁶⁵.

Debido a la inminencia de la invasión extranjera, la elaboración de un nuevo arancel quedó en suspenso. En una circular de 17 de enero de 1862, la Secretaría de

¹⁶² *Ibíd.*, p. 459, núm. 1624.

¹⁶³ *Ibíd.*, p. 453, núm. 2062.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, p. 424, núm. 1953.

¹⁶⁵ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912, tomo VII, p. 507, núm. 5697.

Hacienda conminó a las autoridades a que la Ordenanza de 1856 continuara en vigor, especialmente en el apartado de las prohibiciones y hasta que se expidiera otra correspondiente al espíritu de la Constitución Federal de la República¹⁶⁶.

Durante la ocupación francesa las aduanas fueron intervenidas. En un principio no se hizo ninguna innovación más allá, según Payno, de “permitir, como era de esperarse, la entrada libre de derechos a los víveres y efectos destinados para el consumo y servicio de las tropas” (Payno, 1980: 11). El general E. Forey, comandante del ejército intervencionista, decretó el 30 de abril de 1863 una rebaja del cincuenta por ciento a los derechos aduanales¹⁶⁷.

Respecto a los efectos que libraban el pago del derecho de importación, en este período se introdujeron modificaciones significativas: el 19 de julio de 1863 se declaró que el aceite de tiburón que se introdujera en los puertos del imperio quedaba libre del pago. Los efectos almacenados en las aduanas por un período no superior a ocho días no pagarían el derecho de almacenaje y, pasado dicho tiempo, se cobraría un recargo diario de seis pesos (Maillefert, 1992: 100). El 25 de enero de 1864 un decreto permitía que los géneros, frutos y efectos extranjeros a que se refería la Ordenanza de 1856 pudiesen importarse con sujeción a las reglas que establecía dicha Ordenanza, pagando, por derechos de importación, el treinta por ciento de su valor y los demás derechos adicionales. Se exceptuaron de este permiso las estampas, pinturas, libros y objetos obscenos, y los libros que estuvieran prohibidos por autoridad competente (Maillefert, 1992: 101).

A su llegada, Maximiliano suprimió provisionalmente “y en espera de poder someter las tarifas [...] a disminuciones progresivas” la rebaja del cincuenta por ciento a los derechos aduanales decretada por Forey¹⁶⁸. Quedaban vigentes, en consecuencia, las demás disposiciones de la Ordenanza General de Aduanas que regía en aquella fecha.

El 30 de mayo de 1865 se concedió una rebaja del cincuenta por ciento de los derechos de importación a los buques que hubieran salido de los puertos de Europa con destino a los puertos mexicanos del Pacífico, antes de que se publicara en aquellos el decreto de 23 de noviembre de 1864, o tres días después de hecha la publicación¹⁶⁹. En 28 de enero de 1866 un decreto estableció que los efectos importados en la península de Yucatán por los puertos de Sisal y Campeche, solo pagasen el setenta por

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 364, núm. 5536.

¹⁶⁷ Segura, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea, Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones distadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo provisional y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastián Segura*, Tomo IV, “Comisión de Hacienda”, 1863-1865, pp. 224-225.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 294, núm. 204.

¹⁶⁹ *Ibid.*, Tomo V, p. 623, núm. 2686.

ciento de los derechos de importación que señalaba la Ordenanza y que la harina extranjera pagase cuatro pesos como único derecho por quintal. El pago de estos derechos se estipulaba que fuera en pesos fuertes¹⁷⁰.

Finalmente el primero de diciembre de 1866 se determinó que fueran cobrados en su totalidad todos los derechos de importación en las aduanas marítimas recobradas al enemigo y que no se hicieran contratos de rebajas de derechos, o pago de parte de ellos, en créditos por anticipaciones, sin orden expresa de la Secretaría de Hacienda, concediéndose autorización para que en caso de que se hiciesen anticipaciones de derechos, se abonase el interés de medio a uno por ciento mensual. Asimismo, el 30 de marzo de 1867 se estipuló que los efectos llevados de puntos ocupados por el enemigo pagasen los derechos de importación íntegramente, en vez del setenta por ciento decretado en octubre de 1863¹⁷¹.

Las disposiciones legales en materia arancelaria del Segundo Imperio examinadas hasta aquí ponen de manifiesto los importantes aspectos de continuidad que encierra el período, ya que los proyectos de cambio arancelario se redujeron a la teoría, constatada la pervivencia fundamental del sistema, el personal y los mismos problemas. La imposición de un sistema arancelario nacional “moderno” más o menos eficiente no se alcanzaría sino hasta bien entrado el Porfiriato, cuando se consiguió, de igual manera, confeccionar un sistema tributario más coherente e integral para todo el territorio mexicano, y aún entonces con muchas dificultades (Carmagnani, 1994: 71-72). Las circunstancias políticas y la grave situación económica en la que se vio inmerso el régimen explican las disposiciones expuestas; es decir, los cambios en la legislación fueron más bien coyunturales, por las necesidades inmediatas y urgentes del erario.

La tendencia del Arancel de 1856 a liberalizar los derechos de importación en un número mayor de productos y a estimular la introducción de artículos que en forma directa o indirecta favorecieran la industria, la agricultura o los transportes, procesos y actividades económicas, en definitiva, se afirmó mucho más en el Arancel General de 1872 que le sigue, donde además se eliminaron definitivamente las prohibiciones. Las reformas iniciadas por la Ordenanza del año 1856 y avanzadas en 1872, tanto en la estructura del propio arancel como en el nuevo criterio que lo informaba, representaron un cambio considerable en la historia arancelaria de México, auspiciado por el secretario de Hacienda Matías Romero (Cosío Villegas, 1989: 81).

De cualquier forma, la tendencia general desde el período independiente fue mayoritariamente hacia el proteccionismo, por la lógica de un gobierno inestable que

¹⁷⁰ Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 676.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 680, núm. 2716; véase también Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912, tomo VII, p. 664, núm. 5927.

había de promover el desarrollo de la economía de su país, a recurrir al alza de los derechos de importación con el fin de que pudieran surgir y florecer la agricultura y la industria. Por otra parte, el camino proteccionista que siguió México durante la mayor parte del siglo XIX fue provocado, en gran parte, por la necesidad de arbitrarse ingresos en la forma más fácil y abundante, las aduanas. Una de las razones que influiría más en la formación de una mentalidad proteccionista en México sería la creencia de que el país contaba con recursos naturales y humanos de tal variedad y de tal valía, que para conseguir el engrandecimiento agrícola e industrial solo hacía falta un pequeño esfuerzo por parte del gobierno bajo la protección arancelaria (Prieto 1989:562). Ignacio Ramírez decía al respecto

“¿Si anualmente nos llovieran del cielo doscientos millones en valores representados por camisas, rebozos, papel, calzado, sedas, maquinaria, perfumería y juguetes, nos atreveríamos a petición de los proteccionistas, a quemar ese capital, o lo abandonaríamos a la primera nación que nos lo pidiera? La presencia de las mercancías extranjeras en México no significa sino un aumento de valores”¹⁷².

M. Payno fue una de las voces que se alzaron en contra de los aranceles protectores. Payno no solamente creía que el sistema protector perjudicaba a la industria, sino que, además, observando el problema de los derechos protectores desde un punto de vista legal, se mostraba escéptico sobre si la Constitución mexicana los permitía (Cosío Villegas, 1989:91). El pensamiento de que el sistema de prohibir las importaciones de artículos extranjeros era perjudicial tanto al Erario, porque lo privaba de recursos, como al comercio y a la industria, por el aumento del contrabando, fue ganando poco a poco terreno.

Ingresos aduaneros, deuda externa y finanzas imperiales

Como ya se ha dicho, la fuente principal de las rentas mexicanas estudiadas por Payno fueron las aduanas marítimas y fronterizas. El autor dividió a las primeras en aduanas del Golfo y aduanas del Mar del Sur. Seguirían a estas cuentas las de la aduana de México y otras rentas llamadas Generales, después las de la Caja Central y las de los Departamentos. En las cuentas de distribución se comprendían las de la deuda de las Convenciones inglesa, francesa y española, pagos a diversos acreedores, préstamos extranjeros, gastos de la casa imperial, y otros. Las cuentas se ordenaron en partidas de crédito y débito, con las liquidaciones respectivas (Payno, 1980).

¹⁷² Ramírez, Ignacio, *Obras de Ignacio Ramírez: economía política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Clásicos de la Economía Mexicana, 1989, p. 65-70.

Las aduanas del Imperio

Las tres grandes necesidades de los Estados son el control físico del territorio, la soberanía sobre sus regiones y la capacidad de negociación con los demás países. Sin ellas, un Estado no puede consolidarse ni sobrevivir autónomamente. Esas tres necesidades estuvieron en la base del interés del gobierno central del México decimonónico por controlar los impuestos al comercio exterior: por un lado, los productos de las aduanas eran necesarios para sufragar los gastos militares; por otro el control aduanal impedía el caos que significaba el hecho de que cada región estableciera sus propias tarifas, y, por último, los impuestos a las importaciones daban a un Estado un cierto margen de maniobra frente a las potencias extranjeras (Ibarra, 1998: 60). El estado de guerra permanente en el que se mantuvo el Imperio hizo necesario emplear grandes sumas en gastos militares. El control de las aduanas permaneció, como en épocas anteriores, en manos del gobierno central (con el inconveniente de haber sido ocupadas en distintos períodos por el gobierno republicano o por el gobierno imperial), mientras que los ingresos aduaneros permitieron a Maximiliano hacerse cargo del pago a las convenciones con potencias extranjeras.

La aduana de Veracruz constituyó la principal fuente de recursos aduaneros a lo largo del siglo XIX. En el período estudiado, las aduanas mexicanas fueron intervenidas consecutivamente por el gobierno constitucional o el imperial en diferentes momentos. La aduana de Veracruz fue ocupada por los españoles el 22 de diciembre de 1861, pero su administración no se reanudó sino hasta el 11 de mayo del año siguiente. La importancia de sus productos marítimos hace que Payno la analice en primer lugar, dividiéndola en siete liquidaciones con balances de ingresos y egresos: la primera corresponde al período de la administración española; la segunda estuvo ocupada por el mando militar del ejército francés y comprende un período de catorce meses. La tercera liquidación completa se desarrolló en el año 1863, cuando la aduana fue entregada al gobierno establecido en México y cesó de ser dirigida por una autoridad militar. La cuarta corresponde al año 1864 y la quinta a 1865. La sexta comprende el período de 1 de enero a 31 de octubre de 1866, ya que después de esa fecha cesaron los empleados del imperio en el manejo de la aduana y pasó a manos de los franceses conforme a lo estipulado. La séptima y última comprende el período de la administración aduanal de los empleados franceses hasta su salida del país. Esta disposición da cuenta de la irregularidad a la que se vio sometida el cobro de las recaudaciones y todavía más las rendiciones de cuentas correspondientes. El cálculo de los ingresos totales de la aduana y de los derechos de importación en Veracruz se hizo a partir de las cifras de estas siete liquidaciones en los períodos expresados en años, excepto uno de ellos: 1861-1862, 1862-1863, 1863 (únicamente el último

semestre), 1864, 1865 y el total de la suma de los dos semestres de 1866, el primero bajo administración mexicana y el segundo francesa.

La Tabla 1 permite observar las fuentes de ingresos en la aduana de Veracruz. Debido a que las cifras son solo valores nominales poco nos dicen respecto al crecimiento. En cambio, la estructura porcentual da cuenta del peso relativo de cada uno de dichos conceptos en la recaudación total. Así, los ingresos por derechos de importación fueron los más importantes de todos los conceptos registrados, con un máximo de 72,84 por ciento en 1861-1862 y un mínimo de 49,18 por ciento en 1866. La pérdida relativa de los derechos de importación fue resultado de un aumento sustancial de lo recaudado en dos conceptos principales: internación y contrarregistro, por un lado, y exportación, por otro.

El primero de ellos apenas alcanzó el 1,49 por ciento del total de los ingresos de 1861-1862, mientras que en los siguientes períodos fluctuó entre el 7,43 y el 15,69 por ciento. Este comportamiento quizá guarde relación con el mayor rigor que trató de imponerse en el cobro de los derechos y la penalización de su infracción, como vimos a través del decreto de 10 de febrero de 1866. Más importante aún es el caso de la recaudación por derechos de exportación. Este concepto aumentó de manera sustancial su participación dentro de los ingresos totales de la aduana de Veracruz. Con el tiempo se diversificaron los derechos y los cargos que recolectaba dicha aduana.

Tabla 1. Ingresos totales de la Aduana de Veracruz, 1861-1866 (en %)

Concepto	1861-1862	1862-1863	1863	1864	1865	1866
Toneladas	1,94	1,93	1,55	1,08	0,57	0,48
Importación	72,88	62,79	56,62	48,44	55,47	49,18
Mejoras materiales y ferrocarril	23,93	21,56	19,37	19,42	22,34	17,09
Internación y contrarregistro	0,80	7,43	15,69	10,97	7,43	14,90
Exportación	0,90	0,20	0,07	0,95	1,08	5,31
Municipal	1,49	1,65	3,26	3,65	2,41	1,85
Derecho especial sobre el tabaco		1,19	1,02	1,28	2,42	1,20
Derecho víveres prohibidos		2,64	1,57	2,11	0,24	0,02
Multas y confiscaciones		0,55	0,66	0,24	0,40	0,31
Ramos por depósito y otros varios		0,01	0,00	11,69	06,84	4,07
Remisiones de otras aduanas		0,04	1,74	1,23	0,41	1,18
Remisiones extranjeras					0,96	1,00
Remisión Ministerio de Hacienda						3,89
Premio de cambio				0,01		
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Payno, 1980, pp. 21-55.

De este modo, si bien al inicio del período hubo algún tipo de perturbación que hizo no solo reducir el monto de lo recaudado sino también limitó la capacidad de recaudación, una vez que el régimen comenzó a estabilizarse (años 1864 y 1865 sobre todo), se tuvo un control mayor sobre las diversas fuentes de ingreso. A pesar de que la pérdida relativa de los derechos de importación se refleje en las cifras de la aduana de Veracruz de manera evidente, fue más bien el aumento de la capacidad recaudadora lo que explica que el concepto más importante de los ingresos registre una menor proporción cada vez dentro del total de lo recaudado.

Aparte de Veracruz, las aduanas del Golfo de México ocupadas por el Imperio fueron las siguientes: Tampico (ocupada en agosto de 1863 y hasta 1866), Matamoros (desde septiembre de 1864 a mayo de 1866), Tuxpan (de mayo de 1864 hasta mayo de 1866), Tabasco (intervenida los meses de junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 1863, de abril a diciembre de 1865 y de enero a octubre de 1866), Sisal (último trimestre de 1864, todo el año de 1865, primer trimestre de 1866 y de abril a diciembre de 1866), Campeche (últimos meses de 1864, todo el año 1865 y todo el 1866) e Isla del Carmen (1865).

Las aduanas del Pacífico estuvieron en manos imperiales en los siguientes momentos: La Ventosa de Tehuantepec (ocupada de agosto a diciembre de 1865 y los meses de enero y febrero de 1866), Acapulco (de julio a diciembre de 1864 y de enero a junio de 1866), San Blas (el segundo semestre de 1864 y los años 1865 y 1866), Manzanillo (los meses de noviembre y diciembre de 1864, año 1865 y de enero a septiembre de 1866), Mazatlán (de noviembre a diciembre de 1864, año 1865 y de enero a octubre de 1866) y Guaymas (de abril a diciembre de 1865 y de enero a septiembre de 1866).

Por último, las aduanas fronterizas estuvieron tomadas por breves períodos: Mier (noviembre y diciembre de 1864 y enero y febrero de 1865), Camargo (julio a diciembre de 1864 y enero y febrero de 1865) y Piedras Negras (enero de 1865).

Tabla 2. Ingresos totales por aduanas, 1862-1866 (en %)

Aduanas	1862/1	1862-1863	1863/2	1864	1865	1866
Golfo		9,21		23,58	29,64	20,54
Pacífico				9,05	29,46	19,15
Fronterizas				3,37	0,39	
Veracruz	100,00	90,79	100,00	63,99	40,51	60,31

Total	100	100	100	100	100	100
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Payno, 1980.

En la tabla 2 hemos agrupado los intervalos temporales en cinco momentos, de acuerdo a lo que nos permitía la irregularidad en la ocupación de las aduanas por parte del Imperio¹⁷³. La primera constatación evidente es el ascenso en dichos años de la recaudación total tanto para las aduanas del Golfo como en las del Pacífico. En el año 1865, en particular, se alcanzó una recaudación de casi dos tercios del total del período en las aduanas controladas por la administración del Imperio. Este hecho vuelve a confirmar que fueron los años 1864 y 1865 los dos más importantes en la consolidación del régimen de Maximiliano.

Si comparamos las cifras de Veracruz con las totales de cada una de las áreas geográficas en las que agrupamos las aduanas se puede comprobar que, si bien en dos de los períodos (primer semestre de 1862 y segundo semestre de 1863) los ingresos aduaneros totales provinieron de la aduana veracruzana, la tendencia posterior reflejó un descenso en la importancia de los ingresos fiscales de Veracruz respecto al conjunto de las aduanas (91 por ciento en 1862-1863, 64 por ciento en 1864 y 41 por ciento en 1865), coincidiendo con los años de apogeo y mayor estabilidad del Imperio. En 1866 la cifra total de los ingresos de Veracruz volvió a subir con respecto al resto de las aduanas. Para entonces, ya el ejército constitucionalista empezaba a retomar posiciones desde el norte y a recuperar algunas de las aduanas, razón que pudiera explicar el cambio de la tendencia estudiada.

Así pues, la diferencia abismal constatada tradicionalmente entre el puerto de Veracruz y el resto de las aduanas, en períodos anteriores, es matizable en el lapso del Segundo Imperio, aunque no se puede olvidar el desorden provocado por la guerra y las distintas ocupaciones. Más aún, podríamos decir que los cambios en los porcentajes en Veracruz no necesariamente implican una caída en los ingresos totales pues con un mayor control de las aduanas a lo largo del Golfo y del Pacífico se elevaron sus ingresos. Aunque las cifras nominales pudieron esconder movimientos en precios, no es aventurado afirmar que el monto total de los recursos del régimen de Maximiliano en el ramo de aduanas registró un aumento de cierta consideración. Esta afirmación se apoya en el hecho de que el total de ingresos por aduanas aumentó entre 1864 y 1865 —pasando de 5,4 a 12,7 millones de pesos— y aunque dicho monto se redujo en 1866 a 10,4 millones de pesos, siguió siendo considerablemente mayor al total recaudado desde el primer semestre de 1862 cuando solo llegó a 390 mil pesos.

¹⁷³ Como ya dijimos, son los siguientes: el primer semestre de 1862, el año completo de 1862 a 1863, el segundo semestre de 1863 y los años completos de 1864, 1865 y 1866.

Tabla 3. Ingresos por derecho de importación en todas las aduanas (en %)

Aduanas	1861-1862	1862-1863	1863/2	1864	1865	1866
Golfo				18,96	25,68	19,09
Pacífico				9,14	19,77	16,61
Veracruz	100,00	100,00	100,00	71,90	54,55	64,31
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuentes: elaboración propia a partir de los datos de Payno, 1980.

Respecto a los totales del cobro por derecho de importación, los datos en la obra de Payno no permiten obtener la desagregación por el concepto de derechos de importación de los períodos previos al año 1864. Para el caso de las aduanas fronterizas, tampoco podemos conocer la cifra de la recaudación proveniente de derechos de importación para todo el período. Por consiguiente, nos referiremos únicamente a los años de 1864 a 1866.

La tabla 3 muestra una tendencia decreciente en la importancia relativa de la aduana de Veracruz respecto a los recursos totales provenientes de los impuestos a la importación. De manera análoga a lo que ocurre con los ingresos aduanales totales, el año 1865 es el que registra una pérdida más notable para Veracruz. En dicho año, los derechos de importación representaron un 55 por ciento del total de los derechos de importación que consiguió recaudar el Imperio. Esto confirma una vez más que a medida que el régimen de Maximiliano establecía un mayor control sobre las aduanas del Golfo y del Pacífico, aumentaba su capacidad de control sobre una de las principales fuentes de ingreso del erario.

Un hecho que se confirma con los porcentajes presentados en la tabla 3 es el efecto de las rebajas en las tarifas de importaciones decretadas por Maximiliano. Si bien es cierto que la diferencia entre las aduanas del Golfo y las del Pacífico se produjo a favor de las primeras en lo que respecta a la exacción de derechos de importación, la diferencia se acortó considerablemente en 1865 y 1866. Este resultado estaría reflejando el hecho de que Maximiliano aceptó una rebaja del cincuenta por ciento en las tarifas de importaciones a los barcos europeos que llegaban al Pacífico a través de un decreto de 30 de mayo de 1865.

Ingresos totales por recaudación e ingresos aduanales

Hasta este momento hemos examinado los datos de los ingresos recaudados en las aduanas controladas por el imperio entre 1861 y 1866. Los datos de Payno nos permiten también hacer una aproximación a los ingresos por importación en relación

con el total de la recaudación, los derechos más importantes de las aduanas mexicanas, como dijimos.

Tabla 4. Total de la recaudación interna

Concepto	1863/2	1864	1865	1866
Administración principal de renta de México	1 911 329,38	5 755 104,15	3 065 587,03	3 751 608,54
Administración general de Correos	53 251,50	155 322,24	174 474,73	168 984,96
Administración General de Peajes	40 342,41	80 684,83	89 515,05	9 151 670
Contribuciones directas	112 201,66	224 403,33	400 923,10	490 802,06
Administración de papel sellado	39 850,69	276 464,93	356 529,85	330 746,28
Ensaye mayor	116 909,48	209 737,61	200 163,58	212 382,00
Casas de moneda	25 678,35	51 371,69	44 956,02	46 064,88
Inquilinatos	22 096,01	54 925,57		
Alojamientos	52 453,34	134 542,02	203 182,39	
8 al millar de alojamientos		216 209,65	276 582,25	278 707,22
Bienes nacionalizados			850 000,00	1 133 333,33
Caja central		5 632 019,06	14 697 897,37	8 601 976,48
Total recaudación interna	2 374 112,83	12 790 785,07	20 359 811,37	15 106 122,4

Fuente: Payno, 1980

El total del ingreso ha sido calculado como la suma de la recaudación de fuentes internas más los recursos provenientes de todas las aduanas. El detalle de los conceptos incluidos en la recaudación interna se muestra en la tabla 4. Las cifras nominales de la recaudación interna indican que en 1865 se alcanzó un total de poco más de veinte millones de pesos. Considerando que tan solo un año antes la cifra rondaba los trece millones, ese sesenta por ciento de aumento en términos nominales resulta muy significativo.

Dada la suma realizada, las tendencias agregadas reflejan algunos de los aspectos que ya se han mencionado al hablar de ambos conceptos (ingreso total por recaudación y recaudación interna total). Baste tan solo decir que se confirma que en 1865 se obtuvo la cifra nominal más alta dentro de la recaudación total. En otras palabras, en ese año el régimen imperial no solo logró aumentar los ingresos aduanales al sumar el control de un mayor número de aduanas sino que también las fuentes de ingreso interno generaron mayores recursos para el erario.

Tabla 5. Ingresos totales por recaudación durante el Segundo Imperio

Concepto	1863/2	1864	1865	1866
Ingreso total por recaudación	3 161 857,02	18 245 981,28	33 156 207,23	25 577 269,58
Recaudación total interna	2 374 112,83	12 790 785,07	20 359 811,37	15 106 122,45
Ingresos aduanales totales	787 744,19	5 455 196,21	12 796 395,86	10 471 147,13
Ingresos aduanales de Veracruz	1 608 027,29	3 528 555,11	5 213 531,53	5 343 466,29
Ingresos por Importación de todas las aduanas	445 998,68	2 352 145,32	5 271 479,03	4 829 552,50
Ingresos por Importación de Veracruz	445 998,68	1 691 137,13	2 875 634,57	2 643 673,12
Porcentajes sobre los ingresos totales por recaudación				
Recaudación interna	75,09	70,10	61,41	59,06
Ingresos de todas las aduanas	24,91	29,90	38,59	40,94
Ingresos aduanales de Veracruz	50,86	19,35	15,72	20,89
Derechos de importación de todas las aduanas	14,11	12,89	15,90	18,88
Derechos de importación de Veracruz	14,11	9,27	8,67	19,34

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Payno, 1980

La tabla 5 muestra las fuentes de ingresos por recaudación entre el segundo semestre de 1863 y 1866. En la parte inferior de dicha tabla podemos observar la participación porcentual de cada concepto respecto al ingreso total. En primer lugar, la recaudación interna perdió consistentemente importancia dentro de los ingresos del erario. De representar poco más de tres cuartas partes del total durante el segundo semestre de 1862, su porcentaje bajó hasta un 59,06 por ciento en 1866. En segundo lugar, como resultado directo del comportamiento de la recaudación interna, los ingresos totales de las aduanas ganaron importancia como fuente de financiamiento de los gastos del régimen. En este año, los ingresos de todas las aduanas contribuyeron con un 40,94 por ciento a las arcas públicas.

La deuda externa. Las convenciones extranjeras

La obra de Payno *Cuentas, gastos y acreedores...* nos indica que la mayor partida de los gastos de las aduanas mexicanas en poder del Imperio se dedicó al pago de las llamadas Convenciones Diplomáticas. En un principio, las deudas que sirvieron posteriormente de base a las convenciones formaban parte de la deuda interior (Payno, 1980, p. 817). En la década de 1850 aparecieron por primera vez individualizadas, como indica Payno. Cuando los gobiernos no pagaban, los

prestamistas extranjeros lograban, con la intervención de su embajador, un nuevo contrato llamado “convención”, que garantizaba condiciones ventajosas para cobrar su crédito (Bazant, 1995:93).

En 1851 el Congreso emitió un decreto por el cual autorizaba al gobierno al arreglo de las deudas con estos prestamistas que reclamaron por la vía diplomática, lo que dio origen a las Convenciones diplomáticas españolas, inglesa, francesa y la llamada “del padre Morán”. Según datos extraídos del estudio de Jean Bazant, al principio de la intervención —junio de 1862— las convenciones importaban las cantidades de cuatro millones en el caso de la inglesa, seis millones para la española, ochocientos mil pesos la del padre Morán y 190 mil pesos la convención francesa. Así pues, la deuda de las convenciones ascendía a un total de trece millones de pesos, mientras que la deuda con Londres alcanzaba la cifra de 74 millones, lo cual llama la atención por el importante papel de las convenciones en la política exterior, a pesar de ser una quinta parte de lo que se debía a los ingleses (Bazant, 1995:97-98).

La deuda inglesa constituía, según Bazant, un asunto particular entre algunos súbditos británicos y el gobierno mexicano. Las convenciones eran, por el contrario, un contrato entre el ministro de Hacienda, como representante del gobierno de México, y un diplomático que representaba al jefe de Estado respectivo, lo cual elevaba el problema a un asunto del derecho internacional. México decretó el 17 de julio de 1861 la suspensión total de pagos, entre los cuales se encontraban los relativos a las convenciones diplomáticas, aunque no abarcaran esta toda la deuda contraída con extranjeros en el país. En 1862 se debía un total aproximado de 81 millones de pesos; a los tenedores de bonos les correspondían unos 64 millones mientras que por concepto de las convenciones en sí mismas eran casi trece millones y medio. Esto hacía un total de 77 millones, por lo tanto había un saldo de casi cuatro millones consistentes en diversos adeudos contraídos por México con los extranjeros en la guerra de los tres años, que fueron reconocidos por el gobierno de Benito Juárez.

Entre las diferentes partidas figuraban la de Laguna Seca —confiscaciones hechas a caudales de ciudadanos ingleses en 1860— y, en una cantidad mucho mayor, la deuda con Juan B. Jecker, por el negocio de los bonos: en 1858, el ministro de Hacienda de Miramón, Carlos Peza, trató de conseguir un préstamo mediante la conversión de la deuda anterior. Se emitieron bonos por un valor nominal de 57 millones a un cinco por ciento pero bajaron hasta un 0,5 de su valor nominal en poco tiempo. Un poseedor importante de dichos bonos, obviamente, fue la casa bancaria de J. B. Jecker y Cía., dirigida por un ciudadano suizo (después nacionalizado francés y accionista de las minas de Taxco y Catorce), y relacionada con los intereses de los franceses residentes en México. Un año después, cuando el gobierno volvió a necesitar fondos, se dirigió a Jecker: el resultado fue la emisión de bonos a un seis por ciento por un total de quince millones, a cambio de los cuales Jecker entregó 618 mil

aproximadamente en efectivo, y el resto en diversos papeles, sobre todo los bonos de Carlos Peza, por catorce millones. Esta operación fue muy importante posteriormente como pretexto para que los franceses enviaran su expedición a México, pues Juárez no reconoció estos bonos y, además, parte de ellos fueron comprados por influyentes políticos franceses y por residentes de dicha nacionalidad en México. Cabe señalar que los bonos de Jecker tenían como garantía los productos de las aduanas de Veracruz entonces en manos de Juárez (Gille, 1998: 127).

Los empréstitos franceses

El inicio del año 1864 estuvo enteramente ocupado en preparar las negociaciones políticas que debían desembocar en la aceptación por parte de Maximiliano de Austria del trono de México. El 5 de marzo de 1865 Napoleón III y Maximiliano firmaron un acuerdo que reglamentaba el principio de las operaciones financieras, así como los pagos que debiera hacer México a Francia en orden militar. Las negociaciones sobre el préstamo habían comenzado antes y en ellas se dieron cita los intereses no solo franceses sino que se mantuvieron también estrechos contactos con los financieros ingleses. La casa inglesa Rothschild tenía la preocupación sobre qué sucedería con los títulos de la deuda antigua mexicana, ya que si no se hacía nada con los bonos ingleses dotados de una garantía de 25 por ciento sobre los productos de las aduanas, los mercados de Londres y de Holanda se cerrarían a los nuevos préstamos. El gobierno francés se preocupaba, en todo caso, de que quedaran aseguradas las bases sobre las que se otorgaría el futuro préstamo. La primera de ellas era el costo de la intervención militar, que se fijó en una suma aproximada de 210 millones de francos, desglosados en gastos de guerra, reorganización de las tropas mexicanas y el ferrocarril de Veracruz a la Soledad (Gille, 1998:128).

La comisión de finanzas de México, creada en París y encargada de organizar la deuda pública mexicana, elaboraría un gran libro de la deuda exterior, en el que se inscribirían los bonos ingleses emitidos en 1851. De los dos empréstitos contratados por Maximiliano, el primero por 205 millones de francos (unos cuarenta millones de pesos aproximadamente) tenía un interés de un seis por ciento y de dichos millones había que deducir 105 millones correspondientes a las tasas de emisión y 66 millones enviados directamente al gobierno francés. Los 210 millones restantes, adeudados por México a Francia, debían ser pagados en catorce anualidades. El saldo del préstamo, doscientos millones de francos en capital nominal, habían sido objeto de un contrato firmado en marzo de 1864 con la firma londinense Glyn, Mills & Co., saldo asociado a una casa francesa de crédito inmobiliario, es decir, fue un grupo anglo-francés, pues, quien asumió efectivamente el préstamo mexicano.

La suscripción se abrió en abril, principalmente en París y en Londres, pero también en otros lugares. Dicha suscripción fue particularmente fructífera sobre todo en París y en Bruselas. Según G. Guille Maximiliano pudo llegar a México ya que su gobierno dispuso en principio de algunos medios para ello. El primer préstamo habría debido proporcionar, si se hubiera colocado al completo, 126 millones. Se hicieron una serie de dotaciones: ocho millones a Maximiliano; 24 a la caja de la comisión de finanzas mexicanas establecida en París para garantizar los intereses durante dos años; 1,5 millones para la terminación del palacio de Miramar y, finalmente, 1,8 millones para la Legión belga, 2,5 para la legión austríaca y unos cincuenta millones para el Tesoro mexicano. También hubo que pagar a partir de julio de 1864 a las tropas francesas destacadas en México.

La persistente anarquía administrativa no dejaba de inquietar a los financieros europeos y el préstamo finamente no produjo ni un céntimo y en cambio aumentó la deuda exterior de México en 110 millones de francos. Sin embargo, a principios de 1865 el imperio de Maximiliano, visto desde París, parecía tan estable que comenzó a prepararse un nuevo préstamo. Este era nominalmente mayor aún que el primero, puesto que importaba doscientos cincuenta millones de francos, con un interés al seis por ciento anual, emitido en París por Fould, Oppenheim y Cía., y otras firmas, a un 68 por ciento de su valor nominal, y produjo ciento setenta millones de francos. El público mostró en el futuro de Maximiliano en México más fe todavía que un año antes. Según Manuel Payno, considerando que la deuda exterior, sin contar las Convenciones, ascendía en 1863 a 65 millones de pesos, Maximiliano la triplicó en el curso de un solo año (Bazant, 1995:103).

Mientras tanto, la situación política para el régimen de Maximiliano no hizo sino deteriorarse a marchas forzadas. A principios de 1866 circularon los primeros rumores sobre el retiro de las tropas francesas y la opinión pública se alarmó al tiempo que los adelantos del gobierno francés al mexicano se interrumpieron. Las dificultades siguieron creciendo y el emperador se resignó en julio a firmar un nuevo convenio que había sido propuesto por Francia desde el mes de mayo. Este concedía al gobierno francés la mitad de los ingresos de todas las aduanas marítimas de México. La emisión del préstamo de doscientos cincuenta millones de francos fue considerada como un éxito tan grande que medio año después fue convertido el préstamo de doscientos millones de francos en otro de doscientos cincuenta millones. Solo una parte fue presentada a la conversión. Del conjunto de los préstamos contraídos por Maximiliano en París, más de cien millones de pesos, México recibió a lo sumo siete millones de un total de 55 y a cambio una deuda nueva de 107 millones, es decir, apenas una décimo quinta parte del monto total de la deuda.

Payno estima los porcentajes de la forma siguiente: “los préstamos de París pueden definirse así. Al negociar los títulos se perdía el cuarenta por cien. En gastos y

comisiones diez. En réditos corrientes y futuros veinte. Del treinta restante, Napoleón tomaba con diversos pretextos 25 por cien; y el cinco que quedaba para Maximiliano, formaba el total nominal de cien, con lo que se pretendió gravar a México” (Payno 1980:923). Basándose en afirmaciones de Keratry, Bazant afirma que de los 275 millones de francos la hacienda francesa recibió directamente 98 y, como depositaria, otros 48; en total más de 146 millones, es decir, más de la mitad del producto de los empréstitos entró en las cajas del gobierno francés, donde sirvió para cubrir un amplio déficit gubernamental (Bazant, 1995:106).

La deuda y los ingresos públicos, 1864-1865

Para Maximiliano el acceso al crédito externo tenía al menos dos dimensiones. En su aspecto político, la deuda externa significaba el reconocimiento explícito de su gobierno y a también de su capacidad de pago. Por eso, pese a lo oneroso que a la postre resultaron los préstamos contratados en Europa, el apoyo externo materializado en la capacidad de crédito era un activo invaluable para el régimen. En su dimensión económica la política de endeudamiento supuso la entrada de un monto de capitales de aproximadamente dos millones de pesos (tabla 6). Pero al mismo tiempo trajo consigo una restricción adicional toda vez que Maximiliano reconoció y se comprometió al pago puntual de los compromisos financieros que las convenciones española, inglesa y francesa suponían. Como muestra la tabla 7, el porcentaje de los ingresos totales de la aduana de Veracruz comprometidos al pago de las convenciones representó una sangría importante de los recursos de las ya endeblés finanzas imperiales.

Tabla 6. Deuda contraída por el Imperio

Concepto	Cantidad
Producto líquido del préstamo de 1864	30 681 804,00
Producto líquido del préstamo de 1865	96 724 68,00
Intereses cobrados por las obligaciones de 1865	82 423,11
Producto de la venta de obligaciones de 1865, segunda serie	247 300,00
Intereses de fondos colocados por varios bancos	1 336 736,75
Intereses sobre las obligaciones reembolsadas	35 065,89
Producto de cupones en títulos en cartera	2 899 864,80
Cupón del 1 de octubre aplicable a la conversión	186 000,00
Producto de la lotería que tocó a los títulos de cartera	630 000,00
Valor de las obligaciones de 1865 según la serie para obligaciones francesas	23 660 000,00
Valor de letras no pagadas por la comisión y que como a pesar de eso tienen salida en la Balanza de 31 de diciembre de 1866,	29 583 192,00

aquí se le da entrada para deducir después el giro total	
Subtotal	188 367 154,55
Deducciones	
Importe total de los giros según los libros del Ministerio de Hacienda y Caja Central	174 012 341,24
Suplemento hecho por los franceses en mayo y junio de 1866	5000000,00
que no consta en la lista de giro	
Subtotal	179012341,24
Saldo de que pudo disponer Maximiliano en 31 de diciembre de 1866	935481331
Cantidad total en pesos	1924858,71

Fuente: elaboración propia a partir de Payno, 1980

Conclusión

Como lo demuestra el estudio de Gabriel Ardant, el sistema impositivo de un Estado refleja una concepción de lo que debe ser la sociedad y permite juzgar el grado de control que ejerce dicho Estado sobre el territorio y los contribuyentes (Ardant 1979). El Estado moderno, como garante del orden, único administrador del derecho y a veces promotor del desarrollo económico, es un Estado ávido de recursos. La historia de la consolidación del Estado moderno es también la historia de la construcción de un aparato fiscal eficiente que permitiera la captación regular y suficiente de dichos recursos. Es a partir de estas premisas que hemos abordado el estudio de los impuestos aduaneros durante el Segundo Imperio en México, como parte de un conjunto, o proyecto económico de más amplio alcance, destinado, en el largo plazo, a ordenar la economía de un Estado en formación

Payno buscaba mostrar en su estudio que el sistema hacendístico imperial fue básicamente el mismo que el de la República. Se mantuvieron la Ordenanza de aduanas de 1856, el ramo de alcabalas, las contribuciones directas y otros impuestos. Llama la atención, en este sentido, la subsistencia durante el Imperio del sistema fiscal del primer período de vida independiente, con derechos heredados de la colonia que convivieron con otros modernos. Los problemas del fisco fueron prácticamente los mismos en todos los gobiernos del primer Estado mexicano independiente: dependencia fuerte de los ingresos aduaneros, incapacidad para centralizar las rentas y la condena de vivir del crédito. Pero además, los años entre 1861 y 1867 destacaron por ser los más difíciles de la Hacienda de México desde la independencia. Una

profunda crisis hacendaria caracterizó este breve período: la “versión más exacerbada” quizá, según Erika Pani, de la problemática Hacienda decimonónica mexicana.

Siguiendo a Cosío Villegas, el liberalismo mexicano no se configuró como un proyecto reformista estructurado, no al menos en cuanto a la protección o el librecambio, sino que más bien fue un conjunto de conceptos políticos, sociales, económicos y culturales formulados paralelamente, pero activados desde las exigencias del contexto histórico. De ahí que durante la Reforma y la intervención francesa, las necesidades políticas y militares dieron mayor relevancia a los conceptos políticos, mientras que, garantizada la independencia y la estabilidad política interna después de 1867, adquirieron mayor relevancia los conceptos liberales que orientaban la economía y la administración pública.

Bibliografía

- Ardant, Gabriel “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations”, en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Union*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 164-242.
- Arrillaga y Barcárcel, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de M. Zornoza, 1863.
- Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1995.
- Carmagnani, Marcello, “Finanzas y estado en México, 1820-1880”, en *Ibero-Amerikanisches*, 9, 3/4, 1983, pp. 287-298.
- Cosío Villegas, Daniel, *La cuestión arancelaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Dublán, Manuel, Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912.
- Gille, Geneviève, “Los capitales franceses y la expedición a México”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.
- Ibarra Bellón, Araceli, *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, 1998.
- Jáuregui, Luis, “Los fundamentos de la política fiscal”, en Ludlow, Leonor, Silva Riquer, Jorge (eds.), *Los negocios y las ganancias de la Colonia al México moderno*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1993.
- Maillefert, Eugenio, *Directorio del comercio del Imperio mexicano para el año 1867*, Edición facsimilar, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992.
- Pani, Erika, *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México, 2001.
- Payno, Manuel, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del Imperio. Obra escrita y publicada por orden del*

Gobierno Constitucional de la República de 1861 a 1867, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, Secretaría de Hacienda, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Prieto, Guillermo, *Lecciones elementales de economía política dadas en la Escuela de Jurisprudencia de México en el curso de 1871*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, colección Clásicos de la Economía Mexicana, 1989 [edición facsimilar de 1876, 2ª edición].

Ramírez, Ignacio, *Obras de Ignacio Ramírez: economía política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Clásicos de la Economía Mexicana, 1989.

Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.

Segura, José Sebastián, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea, Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones distadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo provisional y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastián Segura*, Tomo III, "Comisión de Hacienda", 1863-1865.

Tenenbaum, Barbara, "Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México (1826-1854)", en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (coords.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Enlace-Grijalbo, 1986.

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), conocedoras 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 anteponían 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	%
Fletes	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 Antiquo Régimen.

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 derechos⁴⁸”.

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 Hacienda⁵⁰”. 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.

Unos sí y otros no: la paradoja de los privilegios en los proyectos colonizadores decimonónicos en México y en Chile

Eva Sanz Jara
Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá
eva.sanzjara@uah.es; eva.sanzjara@gmail.com

Inmaculada Simón Ruiz
Universidad Autónoma de Chile
isimonr@uautonoma.cl; isruiz72@gmail.com

Resumen

Las políticas de colonización, concebidas para atraer población extranjera y así poblar tierras consideradas desiertas, y como tales difíciles de controlar y gobernar, constituyen un instrumento para lograr también la homogeneización de la población, cuestión considerada por los gobernantes liberales decimonónicos como uno de los principales retos en la transición entre el antiguo régimen y el nuevo. En estas políticas colonizadoras entran en juego, entre otros factores como la convivencia de diferentes grupos étnicos o el manejo de los recursos naturales, cuestiones relacionadas con la fiscalidad, generalmente en forma de exenciones fiscales reservadas para los colonos, en especial para los extranjeros. Pretendemos en este escrito comparar las políticas de colonización en México y Chile.

Consideramos adecuado revisar los proyectos de colonización latinoamericanos decimonónicos desde esta perspectiva porque fueron significativos para el pensamiento liberal de la época en cuanto que contribuyeron a la conformación de los nuevos estados nacionales y reflejan el modelo de país en el que se estaba pensando. Resultará interesante visitar este modelo nacido en el siglo XIX, concretamente su plasmación en las políticas de colonización, estableciendo en la medida de lo posible similitudes y diferencias entre el caso mexicano y el chileno, y tratando de extraer algunas conclusiones tentativas al respecto.

Palabras clave

Proyectos nacionales, blanqueamiento, indígenas, colonización, fiscalidad, México, Chile

Abstract

Colonization policies, designed to attract foreign population and settle on lands considered deserts, and as such difficult to control and govern, are an instrument whose main objective is the homogeneity of the population, considered by nineteenth-



century liberal rulers major challenges in the transition between the ancient regime and the new. In these colonial policies come into play, among other factors such as the coexistence of different ethnic groups or natural resource management, taxation issues, usually in the form of tax exemptions reserved for settlers, usually especially for foreigners. We intend in this paper to compare policies of colonization in Mexico and Chile.

We consider it appropriate to put under review the nineteenth-century American colonization projects because they were significant for liberal thought of that time, because they contributed to the creation of the new nation states. It will be of interest to revisit this model born in the nineteenth century, specifically its reflect in the colonization policies, establishing some posible similarities and differences between the Mexican and Chilean cases, and trying to draw some tentative conclusions about it.

Key Words

National Projects, “Blanqueamiento”, Indigenous Populations, Colonization Policies, Tax Policies, Mexico, Chile

Introducción

La privatización de tierras, en forma de desamortizaciones y puesta en circulación de baldíos, emprendida en el siglo XIX trajo consigo importantes consecuencias en la conformación de las nuevas repúblicas latinoamericanas. La desamortización, igual que la colonización, puede ser vista como un esfuerzo realizado por los liberales para procurar la homogeneización de la población y de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, porque convierte en propietarios, adaptándolos a los principios liberales, a quienes antes no lo eran, como en el caso de los indígenas. Según una idea generalizada entre los liberales decimonónicos, la explotación comunal de las tierras era un privilegio concedido por los españoles a las poblaciones indígenas y, como tal, debía ser erradicado en aras de la igualdad. No obstante, paralelamente a dicha empresa, se pusieron en marcha proyectos colonizadores a través de los cuales los gobiernos de distinto corte liberal pondrían a disposición de los colonos tierras supuestamente procedentes de baldíos —pero que en muchos casos correspondían a territorios habitados por indígenas, especialmente por poblaciones no agricultoras— y les proporcionarían incentivos fiscales y económicos a los recién llegados con el fin de atraerlos y facilitar su arraigo.

Consideramos que este doble rasero, que por un lado pretendía quitar privilegios para potenciar la igualdad de condiciones y por otro concedía exenciones y prebendas a los recién llegados, manifiesta con claridad la existencia de una política liberal común tendiente a “blanquear” a la población autóctona, si no físicamente, al menos sí culturalmente, en sus costumbres, en sus modos de producción y en sus



relaciones sociales. Acabar con la propiedad comunal fue uno de los instrumentos utilizados para debilitar a los indígenas y sus formas alternativas de organización, que no entraban en los planes configuradores de las nuevas naciones en gestación.

Presentamos una visión comparativa de dos casos de estudio: Chile, donde las políticas desamortizadoras y colonizadoras fueron exitosas en la mayoría de los lugares donde se implementaron, y México, en donde fracasaron sistemáticamente a lo largo del siglo XIX.

Blanqueamiento racial y cultural

Tras una revisión de la literatura decimonónica mexicana y chilena en referencia a la colonización, comprobamos que, en la mayoría de los casos, se esperaba que la ocupación de tierras fomentada a través de políticas y leyes de colonización sería realizada por extranjeros procedentes de Estados Unidos o de Europa. Este interés por atraer población de otros países se ve reflejada constantemente en la obra de intelectuales mexicanos y chilenos como Tadeo Ortiz de Ayala, Francisco Bulnes, Francisco Pimentel y L. de Híjar y Haro, que la plantean como un medio para conseguir no solo poner en explotación las tierras entregadas a los colonos sino también que su actividad tuviera un efecto dominó y alentara a la población autóctona a adquirir valores característicamente liberales como la competitividad. Así lo expresa el chileno Vicente Pérez Rosales, agente colonizador y posteriormente diputado y senador de la República de Chile, quien después de describir las pésimas condiciones que en términos de “progreso” exhibía la ciudad de Valdivia señalaba:

“[...] el espíritu del progreso estaba solo adormecido, mas no muerto, i si trato de conservar este mezquino cuadro, es mas con el objeto de realzar con sus sombras el hermoso colorido de aquel que pudiera pintarse en el dia, que con el de satisfacer algun tonto deseo de una injustificable murmuración. El espíritu de progreso existía y tanto que solo la presencia, en mui pequeña escala, del elemento extranjero, ha bastado no solo para sacar a Valdivia del estado de modorra en que yacía por razón de olvidos....los hombres relativamente pudientes, contentos con la medianía en que vivían, solo solicitaban del trabajo lo estrictamente necesario para continuar en ella...faltaban a unos i a otros el estímulo que solo la inmigración extranjera sabe despertar en las aglomeraciones humanas amodorradas por la inercia” (Pérez Rosales, 1886: 318-319).

Si bien se apelaba constantemente a población extranjera, en la mayoría de los casos no aparecen explícitamente en las leyes alusiones a la nacionalidad de los mismos, aunque estaban implícitas ciertas cuestiones que hacen pensar en que se

estaba hablando de migrantes con cierto poder adquisitivo, presumiblemente europeos o norteamericanos y, preferentemente, católicos (García Jordán 1992: 964). Ahora bien, especificaciones relativas a la nacionalidad sí aparecían concretadas en las circulares dirigidas a los cónsules generales de Chile en Europa y en Estados Unidos y a la Agencia General de Colonización encargada de atraer potenciales colonos en la capital francesa:

“El Gobierno deseoso de dar mayor impulso a la inmigración industrial, ha considerado que este servicio (que tienen directamente a su cargo la Agencia General de Inmigración y la Sociedad de Fomento Fabril) obtendría un más provechoso desarrollo, si se diese a los cónsules generales de la República en Europa y en los Estados Unidos alguna participación en él” (Briones, 1897: 233).

A los cónsules de Chile y a la Agencia General de Colonización se les señala que los eventuales inmigrantes tendrían que tener entre otros requisitos el de ser “naturales de Europa o de Estados Unidos con la preferencia de que en notas anteriores se ha indicado a esta oficina”, lo cual indica que la selección de los inmigrantes venía realizándose desde hacía tiempo.

En sus memorias, tituladas *Recuerdos del pasado*, Vicente Pérez Rosales hacía mención al hecho de que en Chile lo que hacía falta para emprender el camino al desarrollo y la prosperidad era, siguiendo la máxima alberdiana, “población”:

“Pero no aquella población que ha nacido entre riquezas, que el aguijón de mejorar de condición no aviva, que ni siquiera sospecha la existencia de comodidades que engalanan la vida de un hombre culto i que propenden día a día a aumentar, al mismo tiempo que a satisfacer, la agricultura, el comercio i la industria; sino aquella que el espíritu del lucro o el de las ideas liberales del siglo, separa de los grandes centros civilizados, para venir a la vírjen América, para gozar de una libertad positiva, y a recoger a manos llenas las riquezas que, sin conocer su valor, menospreciamos.

En países como el nuestro, es de todo punto indispensable la activa cooperación del elemento extranjero; poderosa entidad que al procurar enriquecerse, enriquece al país donde se asila, que puebla los desiertos i forma estados que, aunque con el modesto nombre de colonias, asombran por su industria, por su comercio i por su bienestar, hasta a sus mismas metrópolis” (Pérez Rosales, 1886: 320).

En México, por su parte, era mucho más radical el mensaje. Veamos el consejo de Francisco Pimentel para acabar con lo que él consideraba la degradación indígena:



“Procúrese que los indios se rocen con los blancos; no se les deje vivir aislados. A fin de que el indio sea propietario, proporciónesele el mismo medio de adquirir que a los blancos: el trabajo: que la propiedad siga siendo accesible a todos; pero nada de privilegios...en efecto la propiedad que no cuesta trabajo, no se aprecia ni se conserva” (Pimentel, 1995 [1864]: 166-167).

Y más adelante el autor añadía: “Debe procurarse, por otra parte, que los indios olviden sus costumbres y hasta su idioma mismo, si fuera posible. Solo de esa forma perderían sus preocupaciones, y formarán con los blancos una masa homogénea, una nación verdadera” (Pimentel, 1995 [1864]: 169).

El de Pimentel no es un caso aislado sino que se enmarcaba dentro de un proyecto de país liberal, que venía gestándose desde los primeros años de la independencia y que propugnaba la desaparición de lo indígena por contagio, como él mismo señala, o por mestizaje, como se deriva del “Decreto de 4 de enero de 1823 para la distribución de los terrenos entre los extranjeros que vienen a colonizar”, donde se señalaba que se daría carta de ciudadanía a todos aquellos que contrajeran matrimonio en el país con ciudadanas mexicanas (De la Maza, 1893). Tan seguros estaban los liberales decimonónicos de la superioridad de su modelo que no dudaban en coincidir en la idea de que el resultado de dicho mestizaje sería el blanqueamiento de los indígenas y no al revés.

Los privilegios y beneficios fiscales para los colonos

Tras el decreto que otorgaba la nacionalidad a los extranjeros que contrajeran matrimonio, vinieron otros más que ofrecían garantías y que evidenciaban que las primeras iniciativas no habían dado grandes resultados. Por ejemplo, el nuevo proyecto de ley de 1848 amplió considerablemente el derecho a entrar en el país puesto que se permitió hacerlo incluso a los extranjeros que ni siquiera estuvieran provistos de pasaporte; en 1852 fueron todavía más generosos con los beneficios pues prometieron a los colonos tierras vitalicias además de la exención de impuestos durante treinta años.

Esta política de privilegios para los colonos fue común a otros países latinoamericanos como el Perú, donde afectaron por igual a los colonos, fueran extranjeros o nacionales: “[...] el gobierno de Castilla sancionó -24-V-1845- la ley de Colonización de la Montaña por la que [...] se facilitaba, como había sucedido con la ley de 1832, el reparto de tierras de la ceja de selva a los extranjeros y a los indígenas selváticos [!], exonerándoles de pagar contribución alguna, derechos parroquiales o judiciales” (García Jordán, 1992: 964).

Lo mismo ocurría en otros países latinoamericanos como Colombia, donde la legislación de 6 de mayo de 1834 y el decreto de Ley de 21 de mayo concedían a aquellos que ocuparan baldíos la exención del pago de diezmos por un período de 20 años así como la libertad para no realizar el servicio militar o para eludir los cargos concejiles (Montalvo, s/f). Y esta ley se aplicaba tanto a las poblaciones que se formaran con población autóctona de grupos de indígenas que vivían más o menos al margen de la ley como a los colonos que llegaran a cultivar las tierras, fueran nacionales o extranjeros.

En Chile, la Ley de colonización de 1845, conocida como “ley de inmigración selectiva” establecía también en el capítulo 4 la exención del pago de catastro, contribuciones y otros impuestos por un período de veinte años. Con esta ley se permitió, no obstante, también la organización de colonias de nacionales (pensadas para aquellos chilenos que habían emigrado a Argentina y querían regresar a su país) y más adelante se permitió, incluso, la de colonias indígenas, si bien en estas últimas percibimos claramente que pretendía aplicarse exclusivamente para someter al sistema de explotación capitalista a los indígenas puesto que solo se les permitió hacerlo si podían acreditar presencia y explotación de las tierras durante más de un año y se les obligó a proceder a cerrar el predio como medida para asegurar la erradicación de prácticas comunitarias.

Vemos, así, que este esfuerzo por atraer población extranjera y los privilegios concedidos para lograrlo fueron propios tanto de países con mayoría indígena como México o Perú y Colombia, como en aquellos en los que la población indígena era menor y estaba reducida a determinadas regiones, como Chile. En todos los casos se anhelaba el blanqueamiento cultural, y que los inmigrantes recién llegados propiciaran el cambio en las costumbres y en la dinámica económica, si bien en México apreciamos también, como señalábamos anteriormente, una intención de blanqueamiento racial a través del mestizaje. Según Mónica Quijada:

“El intento de que los extranjeros migren a México pretende su fusión con la población oriunda, lo que, implícita o explícitamente, introduciría en los mexicanos rasgos que los liberales asocian con las naciones civilizadas. Pero no se trata únicamente de “civilizar las mentalidades”; terminar con los indios a través de la fusión no es menos relevante. No se pretende solo que los pobladores pasen a ser ciudadanos, además deben ser ciudadanos blanqueados racialmente y europeizados en su mentalidad y costumbres” (Quijada 1994: 46).

Las tierras

Cuando consideramos la frecuencia con la que se liberó a los colonos de la obligación de tributar a través de diversos privilegios no podemos dejar de pensar en



que uno de los argumentos que justificaba las desamortizaciones era la necesidad de integrar las tierras al mercado y someterlas al control fiscal. En el caso concreto de México encontramos beneficios fiscales de gran calado otorgados en vísperas de la puesta en circulación de las leyes desamortizadoras. En 1852 una ley concedía a los colonos tierras vitalicias, quedando sus propietarios exentos de pagar impuestos durante treinta años (De la Maza, 1893). No deja de ser sorprendente que solo cuatro años después se estuvieran emitiendo las leyes que pretendían acabar con las tierras comunales, alegando que se trataba de un privilegio colonial que había que erradicar en aras de la homogeneización y de la homologación fiscal (Escobar, 2012).

A pesar de que no fueran elaboradas pensando en los colonos, consideramos que las leyes desamortizadoras mexicanas de 1856 y los posteriores proyectos de deslinde de terrenos baldíos terminaron favoreciendo a los inmigrantes por medio de la concesión de privilegios que se negaban al resto de los campesinos. Para el caso mexicano, varios trabajos evidencian que las comunidades indígenas no siempre salieron perdiendo en estas transacciones puesto que llegaron a crear figuras como el condueñazgo para mantener sus tierras de la misma manera que lo habían venido haciendo hasta entonces (Escobar y Schryer 1992, Escobar 1993); con posterioridad a las leyes de desamortización, la aplicación de los deslindes perjudicó a todos aquellos que no pudieron presentar documentos que acreditaran la propiedad de la tierra por mucho que demostraran que la habían explotado desde tiempo atrás. Y esto fue así prácticamente en toda América Latina, donde se expidieron leyes como la colombiana que establecía que para alegar en contra de la adjudicación de algún terreno considerado baldío a un colono era obligatorio demostrar que la tierra se venía explotando sistemáticamente desde hacía diez años y presentar la documentación que acreditara la propiedad (Montalvo s/f).

Teniendo en cuenta los privilegios otorgados a los extranjeros y negados a la población que se organizaba de manera comunal, detectamos una intencionalidad destinada a acabar con las formas organizacionales de los segundos en algo que podríamos denominar, si no blanqueamiento en términos raciales, sí blanqueamiento cultural.

Es obvio que la desamortización se dio en otros países europeos y americanos en los que existía la propiedad comunal como una herencia medieval. En muchos de estos países no existía la diversidad étnica de México y la batalla se dio contra las malas prácticas desempeñadas por los comuneros. El que México fuera un país mayoritariamente indígena hizo que estas malas prácticas se relacionaran con los indígenas, de manera que acabar con la propiedad comunitaria se terminó convirtiendo en acabar con el indio por mucho que las propiedades comunales estuvieran igualmente en manos de corporaciones eclesiásticas y civiles de distinto

signo. De ahí que se hicieran propuestas que favorecían el mestizaje al tiempo que se alentaba la llegada de inmigrantes estadounidenses y europeos.

En Chile, donde la población indígena era mucho más reducida, también se estableció, sin embargo, una relación similar y probablemente relacionada con la tendencia a olvidar que la propiedad comunal americana más que una reminiscencia del sistema imperante antes de la conquista es una herencia medieval legada por los españoles y que no solo afectaba a las comunidades indígenas.

Esta asociación que veía en la propiedad comunal el pozo de todos los males y a los indígenas como sus principales protagonistas, ya se venía dando desde el Antiguo Régimen. El liberalismo y su afán homogeneizador no eran exclusivos responsables del binomio. Ya hablaban de la necesidad de acabar con este sistema de explotación y propiedad autores como Jovellanos (Informe en el expediente de la Ley Agraria, 1820) o Abad y Queipo, quien, en su “Representación sobre la inmunidad personal del clero” (1779), abogaba por su eliminación como requisito para acabar con la mala condición del indio.

Esta misma idea se mantuvo en los intelectuales posteriores. En su esfuerzo por presentar la Revolución Mexicana como continuidad del proyecto liberal de Juárez, Andrés Molina Enríquez defendía que los liberales de la década de 1850 no pretendían atacar a las comunidades, que el ataque a los comunales fue una tapadera para disimular el ataque a las propiedades de la Iglesia. Para Donald Fraser (1972) no hay tal diferenciación y su trabajo “Desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872” se dedica a demostrar la continuidad entre 1856 y 1911. Lo mismo señala Escobar (2010), quien afirma que desde fines de la colonia hasta 1910 los gobernantes estaban convencidos de que los indígenas eran un obstáculo para el desarrollo del país. Lo que sí parece evidente, como señala Molina Enríquez, es que si las leyes se hubieran aplicado contra las comunidades con eficacia y de manera sistemática en todo el país desde la década de 1850 del siglo pasado “[...] hoy no existiría ya ni un solo centímetro cuadrado de terreno en poder de los indígenas, ni un solo indígena en la República” (Molina Enríquez, 1958: 64).

En otros países donde el número de población indígena era más reducido, como es el caso de Chile, encontramos a una élite que formula “problemas” y “soluciones” siguiendo un esquema muy similar al mexicano. Así los expresa Casanueva:

“Esta política de invasión y expropiación de las tierras indígenas fue justificada por los sectores interesados mediante una ideología articulada, en general, por la élite gobernante, en torno de tres líneas, que de alguna manera traducía “modernamente” las antiguas voces coloniales:

a) Los indios pertenecen a una raza inferior, salvaje, imposible o muy difícil de civilizar.

b) Chile debía superar su “discontinuidad geográfica” (entre los ríos Bío-Bío y Toltén) integrando a la República los ricos territorios indígenas, territorios “irredentos”, consolidando de esta manera un Estado nacional homogéneo.

c) La civilización chilena, blanca de origen europeo y, por ende, superior, junto al “orden republicano” debían imponerse en todo el territorio nacional” (Casanueva 2002: 305).

“En resumen, los indígenas no merecían su hábitat y debían ser expropiados en beneficio de los chilenos o de los emigrantes (europeos siempre) que quisieran poner en valor dichas tierras. En cuanto a los indios debían someterse o desaparecer” (Casanueva 2002: 305).

Las tierras que se otorgaban a los recién llegados eran por norma general baldías. Esto es, tierras que no estaban siendo explotadas de manera sistemática en régimen de propiedad privada y con destino preferente a los mercados y que podían ser tierras fiscales (o estatales) o pertenecientes a comunidades y propietarios que tenían que demostrar sus derechos y que la explotación se hacía de forma regular para que no se les expropiaran.

Algunas leyes —como la mexicana de 1883— afirmaban explícitamente que uno de los objetivos de los deslindes había sido “tener tierras disponibles para ofrecerlas a los colonos”, sin señalar que con ello se estuviera perjudicando a aquellos que podían estar haciendo uso de estas tierras a pesar de que no lo hicieran de manera sistemática o no poseyeran títulos de propiedad sobre ellas (De la Maza, 1893).

Resulta paradójico que la población que venía de Europa a ocupar estas tierras puestas en circulación a partir de la privatización y el cerramiento de las tierras era población que venía expulsada de sus propios países por el mismo motivo. La revolución agrícola y la capitalización del agro generaron la existencia de campesinos que ya no tenían cabida en la vieja Europa y que encontraron una oportunidad desplazando a su vez a los nacionales mexicanos o chilenos que estaban siendo despojados o sometidos por el nuevo sistema de privatización del agro. No fue su condición de europeos la que los inclinó a integrarse en sus países de adopción al nuevo modelo sino la conciencia de la imposibilidad de escapar a los mecanismos y las leyes del mercado amparadas por el Estado.

Para atraer a estos nuevos pobladores se realizaron campañas lideradas por cónsules enviados a Estados Unidos y a Europa con el fin de que a través de la prensa y de asociaciones de fomento de la colonización hicieran propaganda de las posibilidades que ofrecían los nuevos países y de la feracidad y la virginidad de las tierras:

“[Para] [...] superar, según O’Higgins, el pasado colonial de atraso e ignorancia. Para conseguir estos fines, él preconiza, entonces, una decidida política de inmigración que abriría las puertas del país a todos los extranjeros que lo desearan y que fueran útiles al desarrollo de la nación. A esta concepción de ser Chile un país nuevo, inexperimentado y casi vacío de habitantes, se añade la imagen de la virginidad y riqueza del país...Atraer extranjeros agricultores, industriales y capitalistas, no es posible sin ofrecerles una gran garantía, y toda la libertad de que gozan en otras regiones; esta es la adquisición más importante, virgen todavía la feraz superficie de nuestro suelo, e intactas sus entrañas, sólo ellos nos procurarán en breve nuevos frutos y tesoros”” (Casanueva, 2002: 304).

Atractivos fiscales y grandes posibilidades de negocio y expansión era lo que se ofertaba a los futuros colonos. Desde una perspectiva liberal, la intervención del gobierno en estas campañas resulta cuanto menos chocante puesto que la llegada de los inmigrantes no fue espontánea como tampoco lo fue el que salieran de sus países en busca de una manera de sobrevivir o, en el mejor de los casos, de encontrar una vida mejor.

Consideraciones finales

Tan seguros estaban los pensadores liberales del siglo XIX de que su modelo económico y político basado en la homogeneización de la población nacional era el adecuado que sin excepción pensaban todos, tanto los mexicanos como los chilenos y los de los otros países a los que hemos comenzado a acercarnos en este trabajo —Perú y Colombia—, que de la convivencia en las nuevas repúblicas latinoamericanas entre poblaciones no indígenas e indígenas el resultado sería necesariamente el blanqueamiento de los segundos.

Podría también afirmarse que la confianza plena liberal en el modelo de homogeneidad poblacional de inspiración europea y norteamericana muestra la evidencia de que con las medidas colonizadoras era eso lo que se buscaba: el blanqueamiento, de manera prioritaria, por encima de un supuesto progreso. No obstante, no pueden concebirse uno sin el otro. O, dicho de otro modo, el progreso no se daría sin blanqueamiento, sin eliminación de la diferencia (que es conveniente tener en cuenta que en casos como el mexicano constituía la mayoría de la población); mientras que el blanqueamiento necesariamente acarrearía progreso, aún sin pretenderlo.

Retomando los propósitos y las preguntas que enunciábamos al comienzo de esta ponencia, nos planteábamos si la difícil convivencia entre las políticas de privilegio

que la legislación sobre colonización supuso y el establecimiento de un cuerpo de leyes con derechos y obligaciones iguales para todos constituyeron una evidencia de la “confusión” de los gobernantes decimonónicos o una contradicción consciente. A partir de esta pregunta, surgían otras, a las que hemos tratado de responder con este trabajo: ¿La búsqueda de la homogeneización ocultaría el verdadero objetivo de la erradicación de las diferencias de una parte de la sociedad constituida por los indígenas, especialmente la de aquellos que vivían en comunidad? ¿Es así solo para México o también para otras repúblicas latinoamericanas? Con la promulgación de privilegios para los colonos recién llegados no se estaba cumpliendo con la máxima de la igualdad jurídica, ¿se aceptaba esa contradicción porque era mayor el imperativo de la recepción de población extranjera con la que se buscaba contribuir a la asimilación de la población autóctona?

A pesar de ser conscientes de que se trata de preguntas complejas, con numerosas consecuencias, pensamos que, como conclusión tentativa, podría responderse afirmativamente a muchas de ellas, aunque, insistimos, se trata de una respuesta provisional, que exige seguir profundizando en futuras investigaciones, por lo que las cuestiones enumeradas deben quedar en cierta medida abiertas. En primer lugar, ante la duda de si la contradicción entre la perseguida igualdad legal y la diferencia que supone la legislación sobre colonización responde a la confusión o es consciente, podría decirse que las reflexiones al respecto por parte de los pensadores de la época son abundantes, por lo que parece que la segunda opción sería la más plausible: no pasa entonces desapercibida la contradicción para los pensadores, sino que dedican bastante tiempo a escribir sobre ella. En segundo término, en lo que respecta al verdadero objetivo perseguido con la homogeneización, la erradicación de la diferencia indígena, podemos responder, también basándonos en los pensadores del momento, que, efectivamente, es así. Y no solo en México, también en el resto de casos observados. Los pensadores opinan, la mayor parte de las veces abiertamente, que es conveniente terminar con la diferencia para que las recién nacidas repúblicas latinoamericanas consigan el estatus de nación y puedan considerarse propiamente como tales.

Otra conclusión que se desprende del análisis de autores y de legislación realizado es la escasez de diferencias entre los casos mexicano y chileno, independientemente de que sí son muy diferentes en cuanto a su número total de habitantes en el siglo XIX, así como en lo que se refiere al porcentaje de estos que constituye la población indígena. Asimismo, puede afirmarse que esta ausencia de diferencias también existió entre los autores decimonónicos de diferentes tendencias políticas dentro del liberalismo dominante: las reflexiones sobre los temas que nos ocupan son muy similares en los pensadores más proclives al liberalismo radical y en los más moderados o conservadores.

Vale la pena, en otro orden de cosas, insistir en que hubo gran incidencia en el fomento de la colonización a través de la legislación, pero que no siempre se hacía hincapié en que esta colonización debía, necesariamente, ser extranjera (si bien, en la práctica, sí se estaba seleccionando a los futuros colonos al establecer las agencias en ciertas capitales europeas y al enviar información a los cónsules radicados en unos países y no en otros. Las excepciones concedidas a los colonos valían tanto para los nacionales como para los foráneos. En la legislación colombiana se observa esto muy claramente. No hubo trato de diferencia entre colonos locales y extranjeros, pero sí se legisló a favor de ambos y se les aplicaron privilegios que no tuvieron vigencia con respecto al resto de los campesinos.

Señalaremos, por último, una particularidad de la legislación sobre colonización en México, que lo diferencia del resto de casos a los que nos hemos acercado. En la república norteamericana, probablemente por su cercanía a Estados Unidos, especialmente por la amplia frontera compartida entre ambos países y sin duda en relación a los conflictos territoriales que en el siglo XIX tuvieron lugar entre los dos, hubo un esfuerzo por fomentar la nacionalización y la participación en asuntos militares de los colonos migrantes. Esto no fue tan claro en otras repúblicas latinoamericanas con fronteras menos problemáticas.

Bibliografía

- Abad y Queipo, Manuel, “Representación sobre la inmunidad personal del clero”, 1779, consultado en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1799/Representacion_sobre_la_inmunidad_personal_del_clero_reducida_por_las_leyes_por_el_seor_Abad_y_Quipo.shtml, última fecha de consulta 01-05-2013.
- Alamán, Lucas, *Historia de México*, tomo V, México, Libros del Bachiller Sansón Carrasco, 1986.
- Briones, Ramón, *Glosario de colonización. Leyes, decretos y demás antecedentes relativos al despacho de colonización, hasta el 31 de diciembre de 1897*, Santiago de Chile, Imprenta Moderna, 1898.
- Casanueva, Fernando, “Indios malos en tierras buenas: visión y concepción del mapuche según las élites chilenas (siglo XIX)”, en Guillaume Boccara (ed.), *Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas, siglos XV-XX*. Lima y Quito, IFEA y Abya-Yala, 2002, pp. 291-327.
- Caso, Laura, “Entre civilización y barbarie. La visión de los historiadores liberales sobre la guerra de castas en Yucatán”, en Bitrán, Yael (coord.), *México. Historia y alteridad. Perspectivas multidisciplinares sobre la cuestión indígena*, México, Universidad Iberoamericana, 2001, pp.149-177.
- Escobar Ohmstede, Antonio, “Los condueñazgos indígenas en las Huastecas hidalguense y veracruzana: ¿defensa del espacio comunal?”, en Escobar Ohmstede, Antonio (coord.), *Indio, Nación y Comunidad, México, CIESAS, 1993, pp. 171-189.*
- Escobar Ohmstede, Antonio, *Para entender las estructuras agrarias. Pueblos de indios y propiedades privadas*, México, Nostra Ediciones, 2010.
- Escobar Ohmstede, Antonio, “La desamortización de tierras civiles corporativas en México: ¿una ley agraria, fiscal o ambas? Una aproximación a las tendencias de la historiografía”, *Mundo agrario*, vol. 13, nº 25, 2012, [citado 2013-09-10], pp. 00-00, Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942012000200009&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1515-5994.
- Escobar Ohmstede, Antonio y Frans J. Schryer (1992), “Las sociedades agrarias en la Huasteca hidalguense, 1856-1900”, *Estudios Mexicanos/Mexican Studies*, vol. 8, núm. 1, 1992, pp. 1-21.
- Escobar Ohmstede, Antonio y Teresa Rojas Rabiela (coords.), *La presencia del indígena en la prensa capitalina del siglo XIX. Catálogo de noticias*, México, Biblioteca Gonzalo Aguirre Beltrán, CIESAS-INI, Serie índices y Catálogos, 4 vols., 1993.

- Fraser, Donald J., “Desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872”, *Historia Mexicana*, XXI, núm. 84, abril/junio 1972, pp. 615-652.
- García Jordán, Pilar, “Reflexiones sobre el darwinismo social. Inmigración y colonización, mitos de los grupos modernizadores peruanos”, 1992, consultado en: [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/21\(3\)/961.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/21(3)/961.pdf), última fecha de consulta: 02/02/2013.
- Jovellanos, Melchor Gaspar de, *Informe sobre la ley agraria*, 1820, consultado en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/informe-sobre-la-ley-agraria--0/html/>, última fecha de consulta: 01-05-2013.
- Molina Enríquez, Andrés, *Juárez y la Reforma*, Libro-Mex Editores, México, 1958.
- Montalvo, José Antonio, *Apuntes sobre legislación de tierras baldías*, Bogotá, sin pie de imprenta, sin fecha.
- Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, publicado por primera vez en 1836.
- Mora, José María Luis, *Revista Política. Crédito Público, Obras sueltas*, tomo 2, Librería de la Rosa, Paris, 1837, disponible en: http://books.google.es/books/about/Obras_sueltas_de_Jose_Maria_Luis_Mora_ci.html?hl=en&id=O-MCAAAAYAAJ, última fecha de consulta: 03-09-2013
- Pérez Rosales, Vicente, *Memoria sobre colonización de la provincia de Valdivia por V.P.R.*, Valparaíso, Imprenta del Diario, 1852.
- Pérez Rosales, Vicente, *Recuerdos del pasado, 1814-1860*, Santiago, Imprenta Gutemberg, 1886.
- Pimentel, Francisco, *Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena y medios de remediarla*, en Pimentel, Francisco, *Dos obras de Francisco Pimentel*, México, Consejo Nacional para la cultura y las Artes, 1995, publicado por primera vez en 1864, pp. 41-178.
- Quijada, Mónica, “¿Qué nación? Dinámicas y dicotomías de la nación en el imaginario hispanoamericano del siglo XIX”, en Guerra, François-Xavier y Mónica Quijada (coords.), *Imaginar la nación*. Münster y Hamburgo, LIT, 1994, pp. 19-31.
- Samudio, Edda O., “La propiedad comunal en Venezuela: particularidad andina venezolana”, *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, nº 18, 2002, pp. 83-102, consultado en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1596/1/RP-18-ES-Samudio.pdf>, última fecha de consulta: 01-05-2013.
- Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1977, publicado por primera vez en 1940.

Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830,* 1832, consultado en:
http://www.bicentenario.gob.mx/independencia/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=64, última fecha de consulta: 05-09-2013

El federalismo mexicano en los debates de la Cámara de diputados (1994-2006)

Fabio Carta
Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
fabiocartamx@gmail.com

Resumen

En este trabajo se presenta una aproximación al estudio del papel de la élite política parlamentaria en la construcción del federalismo fiscal mexicano entre los años 1994 y 2006. El análisis se basa en las declaraciones y en las iniciativas de los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos textos se encuentran disponibles en el Diario de los Debates. A partir de ello, se muestra el diagnóstico que los diputados elaboran en materia de federalismo, así como los principales temas de discusión y sus propuestas. Finalmente, se evidencia el juicio que los mismos representantes realizan sobre el alcance de las medidas presentadas. El estudio forma parte de un proyecto de investigación más amplio en el que se examina en qué medida los diferentes actores políticos y sociales han influido en el desarrollo del federalismo fiscal en México.

Palabras clave

Federalismo, fiscalidad, debates, iniciativas, convergencia parlamentaria

Abstract

The present work explores the role played by the parliamentary political elite in the construction of Mexican fiscal federalism between 1994 and 2006. The analysis is based on the relevant declarations and initiatives of the members of Mexico's lower house, whose texts can be found on the Journal of Debates. Upon examination of these documents, the research shows the diagnosis made by deputies in presenting the issue of federalism, the principal topics discussed and their proposals. Finally, the study underlines members' views on the scope of measures presented. The study is part of a wider research on the modalities in which different political and social actors have affected the development of fiscal federalism in Mexico.

Keywords

Federalism, tax system, discussions, initiatives, parliamentary convergence



Introducción

El propósito de este trabajo es mostrar los rasgos generales de la práctica parlamentaria de la élite política mexicana en el proceso de construcción del federalismo fiscal en México entre los años 1994 y 2006. A tal fin, el proceso de investigación y análisis se ha basado principalmente en las declaraciones y en las propuestas de los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos textos se encuentran disponibles en el Diario de los Debates. La elección de esta cámara se debe a dos factores principales: por un lado, tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74 de la Constitución) y, por otro, le corresponde ser la primera en la discusión de leyes o decretos relativos, entre otros, a contribuciones o impuestos (art. 72). Sin embargo, con el fin de mantener la continuidad del análisis histórico, en el estudio se han incluido también las intervenciones de los senadores en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ya que este organismo se reúne en las fases de receso de las dos cámaras y en él participan conjuntamente miembros de ambas.

El trabajo no pretende presentar un análisis detallado del papel de los diputados, ni profundizar en las diferencias entre las principales fuerzas políticas, sino aproximarse a ello e invitar al estudio pormenorizado del rol de los diferentes actores políticos y sociales respecto al desarrollo del federalismo fiscal en México. En este marco de investigación, las declaraciones y las iniciativas de los representantes políticos son un medio a través del cual revelar parte de las variables que han confluído a desarrollar o mantener una determinada estructura federal fiscal.

La organización del artículo es la siguiente. En la primera sección se muestra el diagnóstico que los diputados federales elaboran respecto al federalismo fiscal en los primeros años del periodo analizado, correspondientes a la Legislatura LVI (1994-1997). Sucesivamente se exponen los principales temas de debate y las primeras propuestas avanzadas, evidenciando las medidas mayormente solicitadas y las rechazadas. Tal y como se describe en la tercera parte, la Legislatura LVII (1997-2000) constituye una ruptura en el equilibrio político e institucional mexicano vigente hasta entonces, por ello resulta importante subrayar los planteamientos que los diputados manifiestan en este nuevo contexto. A partir de ello, en la última sección se presenta el juicio que los mismos representantes realizan sobre el alcance de las medidas presentadas y el avance de las reformas en materia de federalismo fiscal.

El diagnóstico sobre el federalismo en la LVI Legislatura

Antes de proceder al estudio de los principales temas de debate y de las propuestas presentadas por parte de los miembros de la Cámara de Diputados, resulta indispensable resumir el diagnóstico que estos expusieron en los primeros meses de la LVI Legislatura. Se supone que, así como para cualquier otro tema, la evaluación del estado del federalismo precede y condiciona la formulación de las propuestas relativas al mismo. De ello deriva la importancia de entender los principales elementos característicos del federalismo mexicano que evidencian los diputados.

La presentación del último Informe de Gobierno por parte del presidente saliente Carlos Salinas de Gortari, que coincide con la apertura de la LVI Legislatura, es una óptima circunstancia, en la cual tanto el Ejecutivo como el Legislativo manifestaron sus valoraciones respecto a la condición en la que se encontraba el federalismo mexicano. En esta ocasión, Salinas de Gortari afirmó que durante su administración (1988-1994) el federalismo había sido una de las tres prioridades de política interior, junto a la extensión de las libertades y el avance democrático en México. Para Salinas, el federalismo se había fortalecido gracias a un nuevo sistema de participaciones “más eficaz y más justo”, que tenía en cuenta “la población de cada entidad, su grado de desarrollo y los esfuerzos realizados en materia de captación de impuestos locales”. Además, subrayó los avances en materia de descentralización educativa y la mejora en el diálogo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales²²⁶.

Por otra parte, frente al triunfalismo del Ejecutivo y del resto de miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los partidos de oposición acusaron a este de haber perseverado en el centralismo. Se criticó el diseño y la gestión de los programas sociales, en particular el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), y la autonomía de los ejecutivos estatales, visto su escaso poder de decisión y la gran cantidad de gobernadores interinos designados desde el centro durante su administración. A lo largo del debate, el diputado Francisco Curi Pérez Fernández (Partido de la Revolución Democrática, PRD) afirmó lo siguiente en relación a la actitud del gobierno central: “No se tuvo ningún escrúpulo para intervenir en la vida interna de los estados, vulnerando por sistema el pacto federal. Nunca antes se cambió a tantos gobernadores y se impusieron decisiones ajenas a las entidades [...] Las modificaciones del sistema fiscal han convertido a los gobernadores en simples operadores de los programas que se diseñan desde la Federación y para los cuales las participaciones, las más de las veces, están comprometidas y amarradas,

²²⁶ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 2, fecha 01/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941101.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

muchas veces en función de resultados electorales”²²⁷. El Pronasol, según el diputado Rafael Ayala López (Partido Acción Nacional, PAN), se había mostrado como “la institucionalización del neopopulismo, que de manera centralista viola el pacto federal y la autonomía de los municipios”, a través del cual, proseguía en el análisis su compañero Marcos Efrén Parra Gómez (PAN), en sus visitas, Salinas “aplicaba, con criterios políticos, las participaciones fiscales [y] con ello generaba una injusta distribución de los recursos a los estados y municipios”²²⁸.

Sin embargo, más allá del juicio controvertido sobre la administración de Salinas, del análisis de las intervenciones de la Legislatura LVI emerge un diagnóstico sobre el federalismo mexicano sustancialmente común entre los diputados. De hecho, en este primer periodo todas las fuerzas políticas reconocieron cuatro obstáculos principales para la realización de un «auténtico federalismo»²²⁹: el centralismo de las políticas fiscales y sociales; la concentración de los recursos en manos federales, a la cual se contraponía la debilidad de las haciendas estatales y municipales; la dependencia financiera de estas últimas respecto al gobierno central; y, por último, el injusto²³⁰ mecanismo de distribución de los recursos.

²²⁷ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 3, fecha 03/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941103.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²²⁸ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 5, fecha 05/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941105.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²²⁹ Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 28-29 y 269. Tal y como subraya esta autora, la expresión «auténtico federalismo» fue característica sobre todo del PAN —aunque no exclusivamente—, mientras que el PRI hablaba de un «nuevo federalismo» y el PRD de «federalismo democrático». Sin embargo, lo que cabe señalar, independientemente del adjetivo elegido por los diferentes partidos, es que, en palabras de Rodríguez, “el federalismo se sumó como el término de moda al discurso político de los años noventa”.

²³⁰ Díaz Cayeros, Alberto, “Balance fiscal de los estados en el sistema federal”, en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 18 y 47. Díaz Cayeros distingue dos concepciones diferentes de justicia en el ámbito del federalismo mexicano. Por un lado, la de los economistas, que consideran justa una asignación eficiente de las transferencias fiscales, que combina el mayor esfuerzo recaudatorio posible con la mínima pérdida de bienestar para la sociedad. Por otro, la de los políticos de oposición, y cada vez más del PRI, en la que la injusticia del sistema federal se debe a los criterios discrecionales del Presidente y a la dependencia política y financiera de estados y municipios. Sin embargo, ya en los años correspondientes a la LVI Legislatura, la crítica que emergía relativamente a la injusticia del sistema consistía también en la falta de correspondencia entre el tamaño y la contribución del estado, y la cantidad de recursos recibidos. Esto es lo que, por ejemplo, señalaba el entonces gobernador del Estado de México, Emilio Chuayffet (PRI). De la Luz González, María, “Se despidió Chuayffet”, *Reforma*, México, 1 de julio de 1995, p. 7. En este hilo argumental, hay otras dos concepciones diferentes de justicia que el mismo Díaz Cayeros evidencia: por un lado, la izquierda y los estados más pobres consideran justa una redistribución que se dirija sobre todo a estos últimos, para compensar su bajo nivel de desarrollo; por otro, la derecha y los estados más ricos suelen apoyar una mayor correspondencia entre desempeño económico (mayor contribución) y la recepción de mayores recursos, con el fin de incentivar el primero y premiar el esfuerzo recaudatorio.

En ocasión de la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público para la discusión del proyecto de Ley de Ingresos y el de Presupuesto de Egresos para el año 1995, el diputado David Vargas Santos (PAN) declaró: “Las actuales relaciones hacendarias entre la Federación, los estados y los municipios, distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo fiscal. La fuerte dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen de las participaciones federales para financiar su gasto y el centralismo, tanto en la recaudación, en la administración y la decisión de fuentes de ingresos como en la asignación del gasto, es una muestra de ello”²³¹. Casi dos años más tarde, José Alfonso Pascaul Solórzano Fraga (PRD) subrayaría que “el 98% de los ingresos que se generan dependen de la Hacienda Federal, el 1,5 de la estatal y solo el 0,5% de las municipales”²³². Además, añadía que estos niveles de distribución de los recursos dependían de “la buena o mala voluntad de la Federación o de sus funcionarios”²³³.

Por otra parte, también el partido gobernante, a pesar de los juicios positivos sobre los avances en materia de federalismo durante la última administración, reconocía el problema de la concentración en el orden federal de las decisiones políticas y de los recursos. De hecho, los reclamos en este sentido se encuentran tanto en las declaraciones de sus diputados como en las del Ejecutivo. En los primeros meses de la legislatura, el diputado Píndaro Urióstegui Miranda (PRI) reiteró que “el apoyo a los gobiernos estatales y municipales es impostergable, si realmente deseamos fortalecer un federalismo que vaya sustituyendo la fuerza tradicional del centralismo”²³⁴. Aún más firme fue la postura de Ernesto Zedillo en su toma de posesión como presidente de México en 1994, en ocasión de la cual declaró: “Ha llegado la hora de liquidar el centralismo y coadyuvar al despliegue de la fuerza de las regiones, que dan identidad, energía y pluralidad a México”. Y prosiguió diciendo: “Ha llegado la hora de un nuevo federalismo, en que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano”²³⁵.

Por otro lado, los datos relativos a la distribución de los recursos entre los diferentes órdenes de gobierno no dejaban margen para un juicio diferente respecto al

²³¹ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 20, fecha 14/12/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941214.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²³² Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 32, fecha 27/11/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961127.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 6, fecha 24/01/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Extra1/19950124.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²³⁵ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 13, fecha 01/12/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941201.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

estado del federalismo mexicano, así que la convergencia de opiniones alrededor de este fue de alguna manera inevitable. Aun así, en el ámbito de este trabajo, es importante subrayar que todos los miembros de la cámara baja, así como el Ejecutivo, coincidieron en el diagnóstico sobre el federalismo y que, por ello, era indispensable proceder a un importante proceso de federalización, dentro del proyecto general de reforma del Estado.

Soberanía estatal y demanda de recursos federales

Los años que coinciden con la Legislatura LVI resultan particularmente relevantes en el análisis del federalismo fiscal y así se muestra en los debates parlamentarios en torno a este. Por un lado, los reclamos y las expectativas sobre la materia eran elevados y, por otro, ya desde algunos años atrás se estaba asistiendo a un progresivo avance de los partidos de oposición en los estados y municipios del país (Hernández Rodríguez, 2004: 211-212). En este contexto, y en referencia a algunos procesos electorales y a otros acontecimientos, surgieron en la Cámara de Diputados diferentes debates alrededor del concepto de soberanía estatal dentro del marco del federalismo.

Este es el caso, por ejemplo, de las elecciones en el estado de Tabasco, cuestionadas respecto a su legitimidad. En esta ocasión el diputado Oscar Cantón Zetina (PRI) rechazó que se estuviera discutiendo en la cámara federal sobre un proceso electoral estatal y municipal, dificultando así, a su juicio, el fortalecimiento del federalismo y atacando la soberanía de los estados²³⁶. El senador Humberto Mayans Canabal (PRI), en el ámbito de la Comisión Permanente y en referencia al asunto de la desviación de recursos en la entidad tabasqueña, reafirmaría el mismo concepto: “si [...] están luchando por establecer un verdadero federalismo, resulta una contradicción muy delicada y muy grave el solicitar que la federación intervenga en asuntos internos de responsabilidad exclusivamente del Estado”²³⁷. En otra sesión de la Comisión Permanente, el senador Salvador Rocha Díaz (PRI) rechazó que se desacreditara a las autoridades del estado de Guerrero para proceder a las investigaciones sobre la masacre de Aguas Blancas. También en esta ocasión el federalismo y la soberanía de los estados fueron reclamados contra las iniciativas dirigidas a declarar la desaparición

²³⁶ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 10, fecha 22/11/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941122.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²³⁷ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 3, fecha 03/01/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/CPerma/19960103.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

de poderes en el estado de Guerrero²³⁸. Los mismos planteamientos se presentaron por parte de los representantes del PRI respecto a los debates referentes a otros eventos, entre los cuales, los hechos de violencia ocurridos en diversos municipios de Oaxaca²³⁹, la reglamentación del Instituto de Pensiones en el estado de Veracruz²⁴⁰ o el proceso electoral en el estado de Nuevo León²⁴¹. Por otra parte, según el diputado Manuel Beristáin Gómez (PAN), estas posturas constituían una contradicción, ya que, por un lado, se exigía el respeto de la soberanía de los estados y el fortalecimiento del federalismo y, por otro, los mismos argumentos se utilizaban para acudir al Gobierno federal con el fin de recibir ayuda económica y financiera²⁴².

Sin embargo, la demanda de canalizar mayores recursos hacia las entidades federativas fue común a todas las fuerzas políticas y a tal fin la medida más solicitada durante la LVI Legislatura fue el aumento de las participaciones federales. Si bien la propuesta fue formulada en términos diferentes por el partido gobernante, por un lado, y por los partidos de oposición, por otro, cabe subrayar que fue esta la principal solución elegida por los diputados mexicanos para fortalecer el federalismo, respecto a otras de diferente enfoque, tales como las dirigidas a un aumento de las potestades tributarias de estados y municipios, es decir, de la facultad de establecer tributos autónomamente.

El incremento de las participaciones se señaló también entre los motivos que justificaban la aplicación de otras medidas, como el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del diez al quince por ciento²⁴³. Sin embargo, respecto a este último planteamiento, propio del partido gobernante, y a otras propuestas que preveían un aumento de los impuestos (federales o locales) como un medio para dotar de mayores recursos a las finanzas estatales y municipales, los demás diputados se opusieron firmemente; una vez más, se insistió en la necesidad de que los estados obtuvieran

²³⁸ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 20, fecha 05/07/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord2/19950429.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²³⁹ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 19, fecha 08/05/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord2/19960430.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴⁰ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 23, fecha 05/11/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961105.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴¹ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 17, fecha 18/06/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord2/19970430.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴² Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 13, fecha 24/10/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951024.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴³ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 4, fecha 17/03/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord2/19950317.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

una mayor cantidad de recursos desde el Gobierno federal. El diputado Alejandro Moreno Berry (Partido del Trabajo, PT) afirmaba: “Desde hace algunos años y bajo la tutela del llamado federalismo fiscal, distintos gobiernos municipales o estatales han establecido impuestos adicionales para los pobladores de esas regiones. El federalismo fiscal, así comprendido, se traduce en la facultad de los gobiernos por cobrar más impuestos a los ciudadanos y no como debiera ser, por obtener más recursos de los que se aportan al Gobierno federal”²⁴⁴.

En ocasión de la discusión sobre la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 1996, acompañada por otras medidas fiscales, las propuestas relativas a la eliminación de la exclusividad de la Federación en el establecimientos de algunos impuestos, como el de automóviles nuevos o el de tenencia o uso de vehículos, y a la facultad para los estados de establecer derechos adicionales respecto a los que ya podían decretar, fueron censuradas por parte de los partidos de oposición. El diputado Marcos Efrén Parra Gómez (PAN), entre otros, criticó: “la ampliación de las potestades tributarias para ampliar las bases gravables a las entidades federativas o sea, más gravámenes para la población”²⁴⁵.

En este ambiente de discordia respecto a las soluciones adecuadas para fortalecer el federalismo concluyó la Legislatura LVI. El único tema alrededor del cual las posturas convergieron fue el aumento de las participaciones a estados y municipios. El punto de acuerdo suscrito por todas las fracciones parlamentarias de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en enero de 1995²⁴⁶, en el que se demandaba la aceleración de los trabajos relativos a la descentralización de “recursos, facultades y responsabilidades”, quedó desatendido. De hecho, al concluir la legislatura, los diputados reconocieron la escasa o completa ausencia de avances en la materia²⁴⁷.

²⁴⁴ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 6, fecha 24/01/1996, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/CPerma/19960124.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴⁵ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 21, fecha 17/11/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951117.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴⁶ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 8, fecha 26/01/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Extra1/19950126.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁴⁷ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 16, fecha 29/04/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord2/19970429.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

Federalismo y convergencia parlamentaria: ¿factor de cambio o de perpetuación?

La composición de la LVII Legislatura (1997-2000) rompió el equilibrio político e institucional mexicano vigente hasta entonces. La pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI en la cámara baja, la afirmación de un sistema de partido multipartidista y sobre todo el comienzo de los gobiernos divididos en México, es decir, de gobiernos sin la mayoría de su partido en el Congreso, llevó a nuevas relaciones entre las fuerzas políticas en el proceso legislativo y entre estas y el Ejecutivo, aumentando sí el papel del primero (el Legislativo, cuyo número de iniciativas aumentó notablemente), pero también las posibilidades de veto de los diferentes actores (Solano Ramírez, 2006). En otros términos, para que hubiera cambios legislativos resultaba imprescindible la formación de mayorías multipartidistas y, desde otra perspectiva, cualquier cambio era el resultado de un acuerdo pactado entre dos o más fuerzas políticas. Todo ello es importante tenerlo en mente en el análisis del papel de los diputados respecto al federalismo y de las iniciativas presentadas y aprobadas. De hecho, en este contexto, además del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se presentaron diferentes medidas en el ámbito del federalismo en torno a las cuales se registró la convergencia de los diversos grupos parlamentarios, a su vez acompañadas por declaraciones que exaltaban dicha sintonía.

En este escenario, la medida principal de los primeros meses de la Legislatura LVII fue la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que instituía un nuevo ramo (el 33, denominado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”) en el PEF, a través del cual canalizar diferentes recursos de origen federal, independientes de la Recaudación Federal Participable (RFP). A pesar de que la propuesta fue criticada en algunos aspectos, como el uso de recursos provenientes de otros ramos o su carácter circunstancial, los diputados coincidieron en que la medida constituía un avance en la correcta dirección para el fortalecimiento del federalismo y esta fue aprobada por casi unanimidad con 438 votos a favor (sobre 456 asistentes registrados)²⁴⁸. Por otra parte, cabe subrayar que la creación del ramo 33 condicionaría los trabajos legislativos de los años siguientes, ya que a partir de su aprobación gran parte del debate relativo al federalismo y de las iniciativas se concentraron en torno a cambios dentro del nuevo ramo, antes que respecto a reformas de más amplio alcance.

²⁴⁸ Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 41, fecha 12/12/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19971212.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

A partir de la LVII Legislatura se produjeron otras circunstancias en las cuales los miembros de la Cámara de Diputados mostraron un cierto grado de convergencia alrededor de las propuestas relacionadas con el federalismo. Esto independientemente de que dicha confluencia fue en parte debida a los requisitos necesarios para la aprobación legislativa, ya que, dada la composición política de la cámara, tanto para las reformas ordinarias como en el caso de las reformas constitucionales, que requieren el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes y de la mayoría de las legislaturas estatales (art. 135), se necesitaba el acuerdo entre dos o más grupos parlamentarios²⁴⁹. Sin embargo, lo que se pretende resaltar en este trabajo es el evento en sí, que presupone inevitablemente un pacto previo entre las diferentes fuerzas políticas, dando origen a un determinado proyecto en el ámbito del federalismo.

Este es el caso de la reforma del artículo 115 de la Constitución, relativa al fortalecimiento del municipio —tema tratado en numerosas ocasiones en los debates previos de la Cámara de Diputados— y discutida en junio de 1999. El proyecto registró una aprobación incluso mayor a la requerida, ya que todos los grupos parlamentarios votaron a favor de dicha reforma²⁵⁰. Esta contenía entre sus propuestas la competencia exclusiva de los municipios sobre algunas materias hasta entonces en concurrencia con los estados, la celebración de convenios entre dos o más municipios y la facultad de gravar el impuesto predial a los organismos descentralizados o a las empresas paraestatales. Por otra parte, el proyecto recibió diferentes críticas negativas, aunque no comportaron, por sí mismas, un voto contrario: se centraron sobre todo en el escaso alcance de las reformas introducidas y se señaló, entre otras, la omisión de las propuestas dirigidas a la reelección inmediata de las autoridades municipales y a la ampliación de su mandato, la persistencia de un marco legal que

²⁴⁹ Díaz Cayeros (2004) realiza un interesante análisis sobre la formación de las coaliciones legislativas en el federalismo mexicano. A través del cálculo de las coaliciones mínimas ganadoras que se podrían formar, muestra que para reformar el pacto federal hace falta tener en cuenta no solo los intereses de los diferentes estados, sino también la disciplina de partido, que juega un papel importante e imprescindible.

²⁵⁰ El resultado de la votación fue el siguiente. Los votos a favor fueron 387 (PRI, 204; PRD, 77; PAN, 95; PT, 7; PVEM, 3; Independientes, 1) y los votos contrarios 17 (PRI, 6; PRD, 9; PAN, 2). Además, hubo 24 abstenciones (PRD, 23; PAN, 1). El total de los presentes fue 428, así que las coaliciones mínimas ganadoras (CMG) posibles, considerando solo los votos a favor, fueron las formadas por un acuerdo entre PRI y PAN o entre PRI, PRD y PT. Si se considera una disciplina partidaria perfecta por parte del total de los presentes o de los miembros de los grupos parlamentarios, las CMG posibles para reformar la Constitución en la Cámara de Diputados (y en el Senado) fueron las formadas por PRI y PAN, y PRI y PRD. Sin embargo, como subraya Díaz Cayeros (2004: 251), lo habitual es que en el entorno legislativo se produzcan coaliciones mayores a las mínimas ganadoras por razones institucionales y de proximidad ideológica entre partidos o sobre un tema específico.

seguía consintiendo la intromisión de los estados en el ámbito municipal y la ausencia de mecanismos de participación ciudadana²⁵¹.

La reforma de diciembre de 2000 a la LCF es otro ejemplo de convergencia parlamentaria respecto al federalismo fiscal. De hecho, en esta ocasión, el diputado José Antonio Magallanes Rodríguez (PRD) afirmó que el dictamen, que establecía la reintegración del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), era “el resultado del trabajo y del consenso unánime de todos los grupos parlamentarios” de la legislatura²⁵². Aunque algunos diputados subrayaron la ausencia en el proyecto de otras propuestas, como la inclusión del DF al Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social (FAIS), el dictamen terminó aprobándose con un solo voto en contra. Los proyectos de reforma de los artículos 3, 6, 9-a y 36 de la LCF, presentados en abril de 2003, obtuvieron un resultado similar en términos de votos. El propósito fue una mayor transparencia respecto a los recursos entregados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades federativas (art. 3 y 36) y también por estas a los municipios (art. 6 y 36). En lo relativo al artículo 9-a, se revisaron los mecanismos de creación de los fondos establecidos entre Federación, estados y municipios en los que existían puentes internacionales de peaje, con la obligación de destinar los recursos de dichos fondos a la ejecución de obras de infraestructura dentro del ámbito local²⁵³.

Por último, cabe recordar el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, que se presentó en los meses finales de la LIX Legislatura (2003-2006). Este recogía las valoraciones sobre una docena de iniciativas presentadas por diferentes diputados a lo largo de la legislatura sobre la materia y planteaba la reforma de los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 constitucionales. Sin embargo, el proyecto final no incluyó cambios relevantes a la estructura federal y se limitó a determinar, entre otros, la celebración de convenios

²⁵¹ Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 5, fecha 17/06/1999, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/2do/2P/Extra/19990617.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

Las críticas a la reforma municipal de 1999 se confirmarían más tarde también en los estudios académicos sobre el tema, en particular en relación al control que los estados siguieron manteniendo sobre los municipios (véase Martínez Uriarte, 2003).

²⁵² Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 42, fecha 26/12/2000, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/58/1er/1P/Ord/20001226.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

²⁵³ Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 17, fecha 29/04/2003, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/58/3er/2P/Ord/20030429.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

entre las entidades federativas (art. 116) y la fiscalización de los recursos municipales y estatales (art. 115 y 116)²⁵⁴.

Insuficiencia de las medidas y «gradualismo de eternidad»

En abril de 1999, el diputado Juan José Rodríguez Prats (PAN) declaró: “Si en los distintos temas no hemos logrado encontrar convergencias, ¿cuál sería la idea, en estos momentos, que pudiera suscitar algún acuerdo de todas las fuerzas parlamentarias? Y yo creo que esa idea, sin lugar a dudas es la del federalismo; yo creo que todas las corrientes políticas, yo creo que todos los estudiosos del régimen presidencial mexicano coinciden en la necesidad de impulsar el auténtico federalismo”²⁵⁵.

Esta declaración resume dos cuestiones que se han presentado en las secciones previas: por un lado, la conciencia de los diputados de la necesidad de avanzar en la materia y, por otro, la convergencia de los mismos, inicialmente alrededor del diagnóstico sobre el estado del federalismo y sucesivamente en torno a diferentes propuestas. Sin embargo, a lo largo de todo el periodo analizado y frente a estas declaraciones, hubo muchas otras críticas respecto al alcance de las medidas que se iban aprobando y sobre todo que revelaban o en las que se reconocía el carácter coyuntural de las mismas y la lentitud de los trabajos parlamentarios. Esta fue una constante transversal temporal, política e institucionalmente.

Ya en los primeros meses de la Legislatura LVI y en ocasión de la discusión de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), por ejemplo, el diputado Alfonso Molina Ruibal (PRI) subrayó que la revisión de los recursos que se transferían a estados y municipios era una tarea que requería tiempo y análisis²⁵⁶. Un año más tarde, el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez, resaltaría que el proceso de reforma del federalismo era gradual y cualquier cambio era particularmente difícil, ya que el reparto de los recursos y responsabilidades era un juego de suma cero, en el que la ganancia de unos comportaba la pérdida de otros²⁵⁷. Este mismo concepto lo repetiría

²⁵⁴ Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 29, fecha 26/04/2006, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/3er/2P/Ord/abr/00L59A3P229.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

²⁵⁵ Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 9, fecha 08/04/1999, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/2do/2P/Ord/19990408.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

²⁵⁶ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 24, fecha 19/12/1994, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941219.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁵⁷ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 21, fecha 17/11/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951117.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, subrayando también que en esta asignatura había “inercias muy importantes”²⁵⁸.

Si bien el gradualismo expresado por el secretario de Hacienda fue tachado como “gradualismo de eternidad”²⁵⁹, el análisis de los debates de los años sucesivos muestra que los mismos diputados, a pesar de la urgencia y de las necesidades reclamadas, consideraron constantemente sus propias propuestas en materia de federalismo fiscal como transitorias e insuficientes. En tal sentido, el caso más llamativo es probablemente el proyecto de creación del ramo 33, alrededor del cual, como se ha descrito previamente, convergieron todas las fuerzas parlamentarias. Según el diputado José del Carmen Enríquez Rosado (PRD), la propuesta tenía que ser aprobada, pero era “una solución para esta coyuntura para el ejercicio del próximo año”. Similarmente el diputado Augusto Rafael Carrión Álvarez (PRI) afirmaba que quedaba por delante “la tarea de perfeccionar esta ley que, todos sabemos, tiene un carácter transitorio”. También los representantes del PAN se mantuvieron en la misma línea de opinión, la reforma no era “una reforma terminal, sino una reforma de coyuntura, de simple coyuntura”²⁶⁰.

Las legislaturas LVIII y LIX no mostraron cambios en las consideraciones de los miembros de la Cámara de Diputados respecto a las medidas presentadas. En diciembre de 2000, en la presentación de una proposición con punto de acuerdo sobre el fortalecimiento del federalismo fiscal, el PRD volvió a proponer el aumento de los recursos hacia las entidades federativas y los municipios como medida circunstancial, a la espera de que se dictaminaran las iniciativas de reformas a la LCF presentadas por su grupo en los últimos años²⁶¹. El año siguiente, en el marco de algunas propuestas de modificación a la misma ley, el PRD afirmaría que la discusión sobre la fórmula de asignación de los recursos podía posponerse visto que su modificación “afectaría positivamente a unas entidades y a otras de forma negativa”²⁶². Si bien en las primeras sesiones de la LIX Legislatura se reconoció, una vez más, la urgencia de una reforma federalista, ya que los estados y los municipios seguían sin atribuciones y recursos

²⁵⁸ Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 5, fecha 09/09/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19970909.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

²⁵⁹ Diario de los Debates, LVI Legislatura, núm. 21, fecha 17/11/1995, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/2do/Ord1/19951117.html>, consultado el 19 de diciembre de 2012.

²⁶⁰ Diario de los Debates, LVII Legislatura, núm. 41, fecha 12/12/1997, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/1er/1P/Ord/19971212.html>, consultado el 12 de diciembre de 2012.

²⁶¹ Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 37, fecha 14/12/2000, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/1er/1P/Ord/20001214.html>, consultado el 15 de diciembre de 2012.

²⁶² Diario de los Debates, LVIII Legislatura, núm. 27, fecha 15/11/2001, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/2do/1P/Ord/20011115.html>, consultado el 15 de diciembre de 2012.

fiscales²⁶³, por otra parte, las iniciativas en la materia se continuaron valorando como transitorias o incompletas por parte de los mismos firmantes. Así, por ejemplo, el diputado Ramón Galindo Noriega (PAN), en la presentación de una iniciativa de reforma de la Constitución en materia de federalismo presentada conjuntamente con miembros de otros partidos, afirmarí­a que “la iniciativa que se presenta no es un producto terminado [...] habremos de promover un gran debate nacional, que genere las propuestas de ajuste que hagan de la reforma federalista el instrumento más adecuado para el desarrollo”²⁶⁴. Igualmente se reiteraron los juicios negativos sobre los (escasos) avances del federalismo mexicano²⁶⁵.

Conclusiones

En este trabajo se ha realizado un análisis de los debates de la Cámara de Diputados, que ha permitido desvelar algunos aspectos relativos al papel de la élite política parlamentaria en el desarrollo del federalismo fiscal, en particular su actitud respecto a este en el entorno parlamentario.

Se ha mostrado como, a partir de un diagnóstico común sobre el estado del federalismo en México, las propuestas que han encontrado la convergencia de los diputados se han basado desde el principio en un aumento de los recursos federales hacia los estados y municipios. Por otra parte, las iniciativas relativas al establecimiento de potestades tributarias en el ámbito local y municipal han sido escasas y desatendidas. El estudio revela sobre todo la gran contradicción del trabajo de los diputados, que, por un lado, afirman la necesidad de fortalecer las haciendas estatales y municipales y llevar a cabo una reforma estructural del federalismo y, por otro, presentan y aprueban iniciativas que ellos mismos consideran circunstanciales e insuficientes.

Un análisis más en profundidad de los trabajos en las comisiones y otro de los demás actores políticos y sociales permitirán conocer qué mecanismos han impedido reformas de más amplio alcance y en qué medida los temas discutidos y los cambios aprobados han dependido de los actores analizados en este trabajo y de la composición política de las legislaturas existentes a partir de 1997, en las cuales ha sido imprescindible alcanzar acuerdos entre partidos políticos de diferente posición

²⁶³ Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 6, fecha 11/09/2003, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Ord/sep/00L59A1P106.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

²⁶⁴ Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 28, fecha 25/11/2004, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/2do/1P/Ord/nov/00L59A2P128.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

²⁶⁵ Diario de los Debates, LIX Legislatura, núm. 6, fecha 25/01/2006, en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/3er/1P/CPerma/ene/00L59A3P1p6.html>, consultado el 16 de diciembre de 2012.

ideológica. Este último aspecto conduce a una hipótesis que necesitará de mayor profundización: el progresivo fin del sistema de partido hegemónico, en lugar de favorecer la implementación de cambios estructurales como se esperaba, ha introducido un nuevo obstáculo en el proceso de reforma del sistema federal mexicano. La necesidad de aprobar cambios en la legislación ordinaria o constitucional con el acuerdo de dos o más grupos parlamentarios parece haber llevado a acuerdos a la baja, que han impedido cambios sustanciales en la materia. Por ello, el contexto político-institucional, en el cual los actores políticos han desarrollado su acción, adquiere una relevancia particular entre las variables que han contribuido a la evolución del federalismo fiscal en México en el periodo analizado.

Bibliografía

- Diario de los Debates, en <http://cronica.diputados.gob.mx/>, consultado en diciembre de 2012.
- De la Luz González, María, "Se despide Chuayffet", *Reforma*, México, 1 de julio de 1995, p. 7.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 17-49.
- Díaz Cayeros, Alberto, "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", *Política y gobierno*, II semestre, núm. 2, vol. XI, 2004, pp. 229-262.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "La renovación de las instituciones locales en México", en *Regionalismo y federalismo*, L. Bieber (coord.), México, El Colegio de México, 2004, pp. 205-223
- Martínez Uriarte, Jacqueline, "Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización", en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 211-277.
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Solano Ramírez, Gabino, "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo", *El Cotidiano*, julio-agosto, núm. 138, 2006, pp. 51-62.

Colección de Papeles de discusión del IELAT:

- No. 1 (Noviembre 2011): Iris María Vega Cantero. "Aproximación al estudio jurídico de la problemática de los menores extranjeros no acompañados. Especial referencia al tratamiento en Cataluña"
- No. 2 (Diciembre 2011): Juan Antonio Sánchez Hernández. "La autorización inicial de residencia temporal y trabajo"
- No. 3 (Diciembre 2011): María Eugenia Claps Arenas y Pedro Pérez Herrero (Coords.) "Fiscalidad, medio ambiente y cohesión social en el pensamiento liberal atlántico (siglo XIX). Análisis de casos"
- No. 4 (Octubre 2012): Teresa Aurora Gómez Porras. "Cánones eólicos en España: su regulación jurídica y conformidad al derecho español"
- No. 5 (Octubre de 2012): Francisco Javier Garcia-Gil Arenas. "Temporalidad en la contratación laboral y su impacto en la tasa de desempleo"
- No. 6 (Noviembre de 2012): José Antonio García Díaz. "La libertad religiosa en la negociación colectiva: el descanso semanal, festividades religiosas, permisos y licencias"
- No. 7 (Junio de 2013): Cristian Huete Calcerrada. "La segregación. Régimen mercantil de la modificación estructural y desarrollos recientes"
- No. 8 (Octubre 2013): Iván González Sarro. "Impactos de la «década perdida» en América Latina ¿Una lección para los países periféricos de la Unión Europea? Reexaminando el modelo «neoliberal»"
- No. 9 (Noviembre 2013): Renaldo A. Gonsalves. "Cuba y Panamá: La reciente evolución económica"
- No. 10 (Diciembre 2013): Alicia Gil Lázaro y Claudia Elina Herrera (coords.) "El pensamiento liberal atlántico 1770-1880. Fiscalidad en perspectiva comparada"



Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del Instituto: www.ielat.es

© Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los papeles de discusión son un espacio de debate para investigadores que deseen exponer los resultados de sus trabajos académicos conectados con las líneas de investigación prioritarias del IELAT. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos documentos se utilicen y distribuyan con fines académicos indicando siempre la fuente. La información e interpretación contenida en los documentos son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del IELAT.

Instituto de Estudios Latinoamericanos
Colegio de Trinitarios
C/Trinidad 1 – 28801
Alcalá de Henares (Madrid)
España
34 – 91 885 2579
ielat@uah.es
www.ielat.es

P.V.P.: 20 €

Con la colaboración de:

