

Carlos Marichal, (2001), "Una difícil transición fiscal: del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", en Carlos Marichal y Daniela Merino (comps.), *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, pp. 19-58.

UNA DIFÍCIL TRANSICIÓN FISCAL: DEL RÉGIMEN COLONIAL AL MEXICO INDEPENDIENTE, 1750-1850

Carlos Marichal

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

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, Libro IV, cap. VII, parte III

Al publicar en 1776 su famosa obra, *La riqueza de las naciones*, Adam Smith estaba convencido que la estructura fiscal del imperio español en América era, de manera clara, más eficiente que aquella de la administración colonial británica en Norte América. Un cuarto de siglo más tarde, en 1803, durante su prolongada visita a México, Alexander von Humboldt tuvo una impresión similar, que registró en su ampliamente leído *Ensayo político del reino de la Nueva España*, donde subrayó que el sistema fiscal mexicano era una máquina tributaria extraordinariamente exitosa.¹ En cambio hacia mediados del siglo XIX, tanto mexicanos como extranjeros expresaron una opinión pesimista y desalentadora sobre las finanzas de la república

mexicana independiente, hecho ratificado por su incapacidad para defender adecuadamente su territorio frente a las fuerzas de invasión extranjeras, ya fueran de Estados Unidos o de Europa.²

¿Cómo podemos explicar este extraordinario tránsito de riqueza a pobreza fiscal en México entre finales del siglo XVIII y principios del XIX? El dilema ha despertado un debate importante entre los historiadores en tiempos recientes, hecho vinculado al despegue de la historiografía fiscal de la América española, y en particular, de la Nueva España. En efecto, la reconstrucción de la compleja estructura fiscal del imperio español se ha convertido en un importante campo de estudio entre los especialistas que han aprovechado la existencia en diversos archivos de largas y detalladas cuentas de ingresos y egresos de los diferentes virreinos, y en menor grado, de la propia metrópoli.³

El presente ensayo combina los resultados de esta ya abundante historiografía con nueva investigación sobre las crisis financieras de finales de la colonia y principios del México independiente para analizar algunos de los profundos problemas

¹ Humboldt (1991), en particular el libro 6, capítulos 13 y 14.

² Sobre las finanzas en los primeros decenios de la república mexicana véase Tenenbaum (1987).

³ La reconstrucción de tres centurias de cuentas fiscales imperiales ha sido encabezada por las obras de Herbert Klein y John TePaske (1983, 1987-1989). Klein (1988) proporciona una perspectiva historiográfica y Klein (1995) resume los resultados analíticos. Merino (1987) proporciona series fiscales para la España metropolitana, pero solamente para los años 1763-1810. Otra aportación importante es Luis Jáuregui (1999) que aclara la estructura hacendaria de la Nueva España en el siglo XVIII en relación con España.

económicos e institucionales planteados por la transición de colonia a nación.⁴

Nuestra hipótesis es que sólo una explicación de tipo *multicausal* resulta satisfactoria para comprender este complejo proceso. Ello se vuelve particularmente evidente al revisar la desintegración gradual de la estructura fiscal del imperio español durante las guerras de independencia, un periodo cuando el número de variables económicas, políticas y militares a tener en cuenta es tal que demuestra que cualquier análisis unilateral resulta ser una interpretación relativamente débil.

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

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

⁴ Por ejemplo, Jáuregui y Serrano (1998) que reúne estudios regionales sobre las finanzas en 1800-1850, Marichal (1999), Valle Pavón (1997) y los ensayos ya clásicos de Carmagnani (1983 y 1984).

atención estrictamente sobre la evolución de la estructura impositiva antes y después de 1820.

El sistema tributario del gobierno colonial en el México borbónico.

El sistema fiscal del México colonial era una estructura compleja que se construyó a lo largo de tres centurias, con cambios especialmente importantes realizados en la segunda mitad del siglo XVIII. Estos últimos, conocidos como las reformas borbónicas, impulsaron un incremento notable en los ingresos de la administración virreinal, permitiendo cubrir no sólo el conjunto de gastos administrativos y militares locales sino también exportar un creciente volumen de recursos fiscales a otras partes del imperio español. En realidad, como argumentaremos más adelante, el gobierno del virreinato de la Nueva España asumió las funciones de una *submetrópoli*, contribuyendo en diversas formas a sostener lo que seguía siendo el más viejo y extendido de los imperios europeos del siglo XVIII.

La multiplicación de las guerras entre los poderes europeos en la segunda mitad del siglo XVIII -particularmente entre Inglaterra, Francia y España- llevó a un marcado incremento en los costos de mantenimiento de sus respectivas administraciones navales y coloniales.⁵ Hubo, sin embargo, un sorprendente contraste entre el fracaso de Inglaterra y Francia para obligar a sus colonias americanas a financiar el gran aumento en los gastos militares y el *éxito* de la

⁵ El gran aumento en los gastos coloniales y navales de las potencias europeas fue uno de los resultados de la Guerra de los Siete años (1756-1763). Para un análisis perspicaz del impacto financiero de esta guerra véase Riley (1986). Véase para el caso español a Tedde (1989) y Barbier y Klein (1985).

monarquía española, la cual cosechó mayores beneficios fiscales de sus posesiones americanas en la segunda mitad del siglo XVIII⁶ que nunca antes en su historia.

La explicación principal de esta sorprendente historia de éxito en la administración del imperio español radica, en buena medida, en la eficacia de la maquinaria tributaria de las colonias hispanoamericanas, y especialmente de la Nueva España. De acuerdo con Herbert Klein, hacia 1800, los residentes del México borbónico pagaban 70% más impuestos per cápita que los españoles en la metrópoli. Según nuestros nuevos cálculos, ésta es una sobreestimación ya que la cifra es más cercana al 40%, pero aun así, no hay duda que las colonias estaban realizando una impresionante contribución a la administración imperial.⁷

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

⁶ Marichal (1999) estima los costos y los beneficios de los envíos fiscales mexicanos a la metrópoli y a otras partes del imperio español durante ese periodo.

⁷ Marichal (1999) proporciona nuevas estimaciones. Las cifras indican que los mexicanos pagaban más impuestos per cápita que los franceses, pero menos que los ingleses, usando datos de Mathias y O'Brien (1976) y Bonney (1995); sin embargo, una estimación exacta requeriría una comparación del *ingreso real per cápita* en cada país.

⁸ Mientras Klein (1995) proporciona las tendencias generales, sus fuentes- las *cartas de cuentas* de las 24 tesorerías de Nueva España- no permiten fácilmente elaborar una cuenta consolidada.

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

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

Es imposible visitar este edificio...sin acordarse que de él han salido más de dos mil millones de pesos fuertes en el espacio de menos de

⁹ Este impuesto se derivaba del tributo pagado a los emperadores aztecas por sus súbditos y, por lo tanto, puede considerarse un impuesto "americano" sin herencia europea. Para información detallada sobre cada uno de los impuestos, véase la obra monumental de los funcionarios de real hacienda, Fonseca y Urrutia (1845-1851), trabajo escrito originalmente a fines de los años ochenta del siglo XVIII.

¹⁰ Garner (1993) ofrece una revisión de la importancia de los impuestos mineros y una excelente revisión de la economía novohispana en el siglo XVIII.

300 años... y sin reflexionar sobre la poderosa influencia que estos tesoros han tenido en la suerte de los pueblos de Europa.¹¹

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

Un tercer ramo de ingresos fue aquel derivado de los impuestos sobre el comercio, la mayoría de los cuales eran gravámenes sobre las transacciones mercantiles, siendo conocidos como *alcabalas* e impuestos sobre las bebidas alcohólicas locales (*pulques*) que producían un 24% del total de los ingresos netos del gobierno virreinal.¹³ De acuerdo con los detallados estudios de Garavaglia y Grosso, el rendimiento de los impuestos sobre el comercio interno aumentó hasta la década de 1790 en parte debido al aumento de la comercialización, pero también como

¹¹ Humboldt (1991), p. 457. Para estimaciones de los flujos totales de plata y oro de las Américas a Europa durante siglo XVI al XVIII, ver el trabajo ya clásico de Morineau (1985) que ha hecho obligatoria una revalorización de todas las estimaciones de Earl Hamilton.

¹² Estos cálculos son sustancialmente más altos que los porcentajes ofrecidos por Klein (1995).

¹³ Aunque hubo impuestos específicos sobre el comercio exterior tales como el impuesto de *almojarifazgo*, los impuestos aduanales no eran de gran importancia. Pero los bienes importados estaban obligados a pagar las *alcabalas* a tasas que oscilaban del 6% en la

resultado de la creciente presión fiscal ejercida por los recaudadores.¹⁴ Debería agregarse que las *alcabalas* fueron un instrumento fiscal europeo introducido en Hispanoamérica y operaba en forma casi idéntica a sus contrapartes en España y Francia.¹⁵

Otra innovación tributaria europea pero específicamente borbónica fue el monopolio del tabaco, establecido en Nueva España en 1767, convirtiéndose hacia finales del periodo colonial en la fuente más importante de ingresos de la administración colonial, proporcionando casi el 30% de los ingresos netos de la real hacienda virreinal.¹⁶ La enorme fábrica estatal de tabaco en la ciudad de México empleaba más de 8,000 trabajadores hacia 1800, pero esto era sólo una parte del total de personas que dependía del monopolio para su subsistencia: otros incluían unos dos mil empleados administrativos y comerciales, y varios miles de agricultores del tabaco. No obstante, esta gran empresa no era autónoma, pues mantenía nexos financieros, comerciales y productivos cercanos con los monopolios del tabaco en Cuba, Louisiana y España. En realidad, esta gran empresa pública era una compañía imperial, quizá la más grande de su tipo en el mundo del siglo XVIII.¹⁷

década de 1770; 8% en la de 1780; 6% en la de 1790, subiendo durante las guerras de independencia (1810-1820) al 15%.

¹⁴ Sobre las tendencias de las alcabalas, ver Garavaglia y Grosso (1985 y 1987). Sobre la recolección del pulque ver Hernández Palomo (1980).

¹⁵ En España eran conocidos como "*consumos*", pero figuraban bajo las categorías de impuestos generales como "*rentas provinciales*": Merino (1981) y Fontana (1971).

¹⁶ Una buena descripción institucional puede encontrarse en Fonseca y Urrutia (1845-1851), 6 vols.

¹⁷ Deans-Smith (1992) ha publicado recientemente un excelente estudio del monopolio mexicano del tabaco.

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

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

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

¹⁸ Para detalles, ver Marichal (1999).

¹⁹ Klein (1995) es la fuente básica, pero Jáuregui (1999) y Garner (1993), cap. 5, también proporcionan perspectivas importantes.

En este sentido, las recientes y detalladas investigaciones sobre las finanzas del imperio español sugieren que es necesaria una profunda revisión del esquema relativamente simple de *colonia-metrópolis* que solemos utilizar para explicar la dinámica fiscal de los imperios (y me refiero tanto a los imperios antiguos como modernos). En el caso de la *monarquía universal del antiguo régimen español* se debe prestar más atención al complejo funcionamiento de su sistema en tres niveles de la administración de las finanzas imperiales.

Dicho sistema funcionaba con base a varios principios básicos que determinaban la lógica de gastos de las múltiples tesorerías del imperio y del virreinato. De entrada, el principio básico y secular (aplicado desde el siglo XVI) era que la mayor parte posible de gastos debería cubrirse *in situ* con ingresos tributarios locales, siendo recolectados a nivel regional y acumulados en una *caja real* local.²⁰ Sin embargo, cuando una tesorería local producía un superávit fiscal, éste normalmente se transferiría a otras *cajas* regionales o a la caja matriz en México. Pero estos envíos no estaban necesariamente limitados al virreinato; también se embarcaban fondos al exterior, a diferentes puntos del imperio, como veremos posteriormente.

En el caso de Nueva España podemos observar un primer nivel de esta estructura fiscal *trilateral* en las transferencias realizadas al interior del virreinato entre

²⁰ La literatura es vasta, parte de ella resumida en el ensayo de Samuel Finer en Charles Tilly, The Formation of Nation States in Western Europe, Princeton, Princeton University Press(1975). Bonney (1989) es un ejemplo mas reciente de esta escuela.

²¹ Merino (1987), pp.11-28, ofrece un esquema preliminar de este principio de operación en la administración del tesoro español.

las 24 diferentes tesorerías.²² Por ejemplo, ciertas cajas regionales como las de Veracruz o Yucatán (que habitualmente acumulaban superávits fiscales) eran responsables del pago de una parte sustancial de los gastos militares de *cajas* regionales que tenían ingresos tributarios escasos, como podían ser el caso de la guarnición militar en Campeche, estratégicamente localizada en el Golfo de México. De forma similar, los *presidios* militares del norte de México -que tenían ingresos limitados- dependían fuertemente de las remesas de fondos recaudados en las cajas regionales más próximas de Guadalajara o Bolaños, las cuales acumulaban superávits regulares de impuestos sobre la producción local de plata, así como del comercio.

Un segundo nivel de gastos lo constituían las transferencias de fondos fiscales de una colonia a otra colonia, siendo conocidos como *situados*. Los de la Nueva España eran dirigidos principalmente al Gran Caribe, incluyendo Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Florida, Lousiana y Trinidad. Constituían una amplia red de *transferencias intraimperiales*, cuya importancia cualitativa sugiere que los historiadores deberían replantear algunos aspectos fundamentales de la manera en que las finanzas imperiales operaban en Hispanoamérica.²³ Además, debe notarse que el virreinato de la Nueva España también proporcionaba subsidios fiscales regulares para las Filipinas y sumas ocasionales para Guatemala y América Central, especialmente en tiempos de emergencias.

²² Jáuregui (1999) proporciona una información precisa y gráfica sobre la organización de las tesorerías novohispanas.

²³ En la última mitad del siglo XVIII, la Nueva España cubría alrededor del 75% de los costos administrativos y militares del gobierno de Cuba y una porción menor de las otras colonias

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

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

El análisis desagregado de los gastos del gobierno de la Nueva España permite precisar los requerimientos del gobierno novohispano. Ello puede lograrse a

caribeñas mencionadas. Ver Marichal y Souto (1994) y Marichal (1999), cap. 1, para información más detallada.

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

²⁵ Thomas (1965) proporciona estimaciones de la carga tributaria en las colonias anglo-americanas.

partir de la revisión de las cuentas consolidadas de 1795-1799 (Véase Cuadros 1, 2a y 2b)²⁶. Un agrupamiento general de las categorías individuales indica que aproximadamente 5.7 millones de pesos (25% del gasto neto que totalizó 22 millones de pesos por año) fueron destinados a una variedad de gastos administrativos. Estos incluían alrededor de 1.1 millones de pesos en salarios de los empleados y contadores fiscales; 6000,000 pesos para los funcionarios de más alto nivel de la administración virreinal; casi un millón de pesos en salarios para los trabajadores y empleados del monopolio del tabaco; y casi tres millones de pesos en pagos de materias primas y papel para la fábrica de tabaco.²⁷

Una segunda categoría de gastos estaba orientada básicamente a cubrir los compromisos militares, alcanzando aproximadamente cinco millones de pesos por año. Estos incluían los salarios de soldados y oficiales del ejército virreinal (alrededor de 3.4 millones de pesos), diversas provisiones y equipo militares (un millón de pesos), pensiones y otras categorías menores.

Los gastos civiles y militares mencionados servían para el mantenimiento del gobierno colonial en la Nueva España y totalizaban aproximadamente once millones de pesos anuales. No obstante existía un superávit fiscal considerable que no se gastaba al interior del virreinato sino que era remitido al exterior. Estas transferencias

²⁶ Los gastos de recaudación o producción incluidos en el Cuadro 1 no están incluidos en los registros de los Cuadros 3^a y 3b.

²⁷ Deans-Smith (1992), cap. 3, proporciona cálculos detallados de los costos del papel para el monopolio mexicano; los precios de éste aumentaron rápidamente en la década de 1790 como resultado del conflicto internacional.

se aproximaron a nueve millones de pesos anuales en la década de 1790, constituyendo un tremendo subsidio fiscal para el resto del imperio.

La acumulación de deuda pública a fines del periodo colonial

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

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

²⁸ En la década de 1790 estos déficits nominales alcanzaron niveles de 2 millones de pesos anuales. Ver detalles en Marichal (1997a).

²⁹ Los principales gastos externos eran los de los Situados y los gastos militares de las fuerzas militares metropolitanas. Para un análisis del aumento del gasto militar en España véase Barbier y Klein (1985).

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

Algunos de los fondos extraordinarios extraídos de la población mexicana no fueron voluntarios y no figuran como deuda. Entre éstos, los más importantes eran los *donativos* que obligaban a cada residente del virreinato a pagar una contribución. Las tasas se fijaban de acuerdo con distinciones raciales o étnicas. Cada cabeza de familia español o mexicano blanco debía pagar dos pesos, mientras que los indios y las castas pagaban un peso o cantidades menores, dependiendo de sus ingresos, aunque también influía el celo de los respectivos funcionarios encargados de recoger el donativo. Esto era claramente una forma arcaica de recaudar fondos en tiempos de necesidad, habiendo sido aplicados en las Américas por el gobierno español desde principios del siglo XVII.³⁰ Los *donativos* usualmente se exigían durante las guerras, y no de manera infrecuente, en tiempos de crisis agrarias y epidemias. Sin embargo, su aplicación se intensificó a finales del siglo XVIII como resultado de las diversas guerras internacionales en las que la Corona española se involucró.³¹

³⁰ Artola (1982) sugiere que los *donativos* fueron introducidos primero en España bajo Felipe II en el siglo XVI, pero parecería que tuvo un origen más antiguo.

³¹ Marichal (1999) proporciona los detalles.

A pesar del recurso frecuente a donativos, la mayor parte de los ingresos extraordinarios reunidos desde 1780 tendió a darse en la forma de préstamos voluntarios que tenían tasas de interés relativamente atractivas e incluían la hipoteca de ramos fiscales como el tabaco. Los intereses sobre estos préstamos se cubrían regularmente, haciéndolos instrumentos de inversión muy deseables, en particular para los miembros más ricos de la colonia. La mayor parte de los fondos se recaudó a través de dos poderosas corporaciones, el Consulado de Comercio de México y el Tribunal de Minería.³² Algunas de las sumas individuales colocadas en estos préstamos por empresarios y rentistas eran considerables. El caso más destacado fue el del rico comerciante Antonio Bassoco, quien colocó más de un millón de pesos plata en empréstitos para la corona a lo largo de un periodo de 15 años; quizá deba agregarse que es dudoso que cualquier comerciante *individual* en la Europa de ese mismo periodo hubiera tenido el capital líquido para invertir una suma similar en títulos públicos. Pero el caso de Bassoco puede considerarse algo excepcional ya que las suscripciones variaban de pequeñas contribuciones de 5,000 pesos a un máximo de 200,000 pesos en los aproximadamente diez préstamos emitidos entre 1793 y 1810.³³

La Iglesia también contribuyó a la mayoría de las operaciones crediticias estatales, con aportaciones de conventos y monasterios, obispos y consejeros catedralicios e incluso del Real Fisco de la Inquisición, colocando fondos al 5% de interés en los empréstitos estatales. Para 1804, sin embargo, las demandas del gobierno de Madrid por fondos alcanzaron su apogeo. El ministro de Hacienda,

³² Sobre el Consulado revisar el detallado estudio financiero de Guillermina del Valle Pavón (1997) y sobre el Tribunal minero ver el estudio clásico de Howe (1949).

³³ Detalles en Marichal (1999).

Cayetano Soler, autorizó una radical medida financiera en las colonias americanas, conocida como la Consolidación de Vales Reales, por la cual el gobierno ordenaba que una gran parte del dinero de la iglesia que había sido prestado en la forma de créditos hipotecarios a un vasto número de propietarios urbanos y rurales, debería transferirse a las cajas reales en cada región.³⁴ A cambio, la Iglesia recibiría certificados de deuda que pagarían un interés del 3% anual, aunque estos beneficios aparentes no fueron suficientes para encubrir el carácter francamente expropiatorio del decreto. De hecho, las manifestaciones públicas contra esta política fueron tantas y tan enconadas que numerosos historiadores han sostenido que deben considerarse un antecedente importante del estallido de las insurrecciones en México en 1810.³⁵

Para principios de 1810, el endeudamiento del gobierno colonial en México había alcanzado cerca de 30 millones de pesos y había comenzado a pesar fuertemente sobre la tesorería virreinal. Las deudas más grandes se debían a la Iglesia (por un total de casi 15 millones de pesos) y a individuos particulares (aproximadamente 12 millones de pesos), más sumas adicionales debidas a una variedad de instituciones³⁶. Pero una vez más, debería enfatizarse que estas deudas

³⁴ Las sumas recibidas de la iglesia fueron enviadas a la ciudad de México y de allí al puerto de Veracruz donde serían remitidas a Europa. En realidad, esos dineros (cerca de diez millones de pesos plata) fueron enviados (entre 1806 y 1808) vía Amsterdam al tesoro napoleónico para pagar el subsidio que el Rey Carlos IV se había obligado a pagar al emperador francés desde 1803. Para ver detalles revisar Marichal (1999), cap. 3.

³⁵ La política fue conocida como la Consolidación de vales reales y se llevó a cabo en las Américas entre 1804 y 1808. Para detalles sobre los ingresos obtenidos a través de las colonias americanas ver Liehr (1980); acerca de la implantación en la Nueva España ver Sugawara (1976) y Marichal (1999). Asimismo véase la visión clásica de Alamán (1991) antecedente fundamental de todos los trabajos modernos.

³⁶ Las deudas de individuos particulares eran administradas casi todas por las corporaciones del Consulado de Comercio y el Tribunal de Minería que operaban como intermediarios financieros. Ver detalles en Valle Pavón (1997) y Marichal (1999).

coloniales no fueron contratadas para pagar gastos locales sino más bien para cubrir los déficits y gastos financieros metropolitanos.

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

Las deudas coloniales que sirvieron para cubrir compromisos financieros del gobierno metropolitano nos ilustran sobre la autonomía relativa de la administración de colonial de la Nueva España. Por ello pensamos que a pesar de que en los últimos veinte años un número considerable de ensayos históricos han usado el término *Estado colonial* para describir la administración real de la Nueva España, no existe una justificación adecuada para ello.³⁸ Si se utiliza indiscriminadamente, el concepto plantea un gran número de problemas históricos y teóricos, pues sugiere un grado de autonomía fiscal y/o financiera que no existió. En efecto, el virreinato era una parte muy importante del imperio español y en ocasiones ejerció el papel de una “submetrópoli fiscal” debido al alto volumen de remesas a las tesorerías de otras

³⁷ Para detalles sobre estas complejas transacciones financieras internacionales y el fuerte involucramiento de los banqueros holandeses ver el extraordinario trabajo de Buist (1974).

³⁸ Una penetrante crítica del concepto de “Estado colonial” es Carlos Malamud “Acerca del concepto de “Estado colonial” en la América Hispana”, *Revista de Occidente*, 116 (1991), 116-127.

colonias hispanoamericanas y a la propia metrópoli.³⁹ Por ello, argumentaríamos que el virreinato novohispano fue una pieza clave del antiguo, pero aún extensivo *Estado imperial* español, cuyo análisis requiere el examen de la compleja integración (y posterior desintegración) de sus diferentes y distantes partes.

El impacto fiscal de las guerras revolucionarias, 1810-1820

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

Tres factores causaron un debilitamiento y desintegración graduales del complejo sistema de la real hacienda colonial. El primero fue el extraordinario aumento en los gastos militares internos. El segundo fue la dificultad en reunir nuevos préstamos, circunstancia agravada por el cúmulo de viejas deudas coloniales sobre las cuales comenzó a suspenderse el servicio de deuda. La tercera fue la tendencia hacia una mayor autonomía fiscal de las tesorerías locales, reduciendo la transferencia de fondos de las regiones a la capital, asiento del gobierno virreinal.

³⁹ La fuente fundamental para las remesas de real hacienda a España durante los años de 1808-1811 es Canga Arguelles (1822-1834).

Por lo tanto, la tradicional centralización fue dando lugar a un proceso de gradual federalización del territorio de Nueva España. La administración fiscal colonial que había operado como un sistema bien integrado de 24 tesorerías regionales comenzó a fracturarse.⁴⁰ No es sorprendente, por otra parte, que se suspendieran las remesas de recursos fiscales a España y/o a las colonias españolas en el Caribe, y que, por lo tanto, se suprimieran los nexos principales entre el virreinato y la maquinaria fiscal y financiera imperial. Al mismo tiempo, las cuentas de la administración fiscal se hicieron cada vez más caóticas, problema serio para el historiador, ya que hace difícil el seguir las tendencias tributarias con precisión.

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

Al tiempo que la economía se deterioraba, se desintegraban progresivamente los mercados de crédito locales. En un país con una distribución del ingreso tan desigual como era el México borbónico, la falta de confianza del pequeño círculo de actores más ricos en la futura estabilidad del estado y la economía tuvo enormes y

⁴⁰ El análisis más penetrante es TePaske (1989).

graves consecuencias. La fuga de capitales aumentó con una velocidad remarcable, aunque no hay estimaciones confiables de su volumen.⁴¹

Finalmente, en 1820, al recibir noticias de la caída de la monarquía absoluta en España, la élite militar y política mexicana resolvió que era hora de concluir la guerra civil y declarar la independencia de la madre patria. El general realista más destacado, Agustín de Iturbide, asumió el poder como jefe de estado y procedió a iniciar una serie de reformas que buscaban conservar el *status quo* social y permitirle ocupar el trono durante la corta vida del gobierno imperial mexicano (1821-1823).⁴²

Independencia y reformas fiscales en México en la década de 1820

Mientras la independencia forjó transformaciones dramáticas en la sociedad y política mexicanas, muchos aspectos del aparato administrativo colonial se subsumieron en el nuevo estado nacional que emergió en la década de 1820. Gran parte de la estructura burocrática y militar central permaneció, pero con varios cambios significativos.⁴³ Al mismo tiempo, un gran número de burócratas fiscales coloniales continuó ejerciendo sus funciones después de 1820.⁴⁴ No obstante, el gobierno de Iturbide tuvo poca fortuna en la recaudación – ya desquiciada por las guerras- y recurrió a una serie de préstamos forzosos que consistieron en la expropiación de las conductas a Veracruz y Acapulco, sumando casi dos millones de pesos plata de los grandes comerciantes mexicanos. Estas medidas provocaron

⁴¹ Jáuregui (1999) y Valle Pavón (1997) analizan en detalle el endeudamiento del gobierno virreinal durante las guerras.

⁴² Para detalles ver Tenenbaum (1989) y Anna (1981).

⁴³ Ver Jáuregui (1997), cap. 6, y L. Arnold (1991).

⁴⁴ Ver cuadros sobre el personal en Arnold (1991).

críticas fortísimas y la quiebra del efímero imperio iturbidista que pronto dio paso a la república federal en 1824.⁴⁵

No obstante esta temprana crisis fiscal, una parte de la estructura tributaria se conservó aunque con varios ajustes importantes debido a las nuevas divisiones político-administrativas derivadas de la creación de una república federal.⁴⁶ Por otra parte, una parte del legado financiero colonial -tales como las deudas del gobierno virreinal- fue retenida en los libros mayores de las cuentas financieras del nuevo Estado y en la agenda del debate político, aunque nunca resuelto satisfactoriamente.

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

⁴⁵ Dos iluminadores ensayos sobre las finanzas entre 1821 y 1824 son los de Leonor Ludlow (1998) y Carlos Rodríguez Venegas (1998) en Jáuregui y Serrano (1998). Asimismo véase Tenenbaum (1989).

⁴⁶ Ver Carmagnani (1983 y 1984) y para un estudio de caso del Estado de México ver Marichal, Miño y Riguzzi (1994), vol. 1.

La estructura fiscal federalista, probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo.⁴⁷ Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la sobreimposición de un modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo aunque matizado por cierta flexibilidad con respecto a la distribución de fondos entre las tesorerías regionales. El nuevo sistema hacendario, en cambio, demostró ser ineficiente y tendiente a intensificar la rivalidad entre los burócratas fiscales estatales y federales por la apropiación de las rentas públicas.⁴⁸ Una segunda fuente de conflictos surgió del debilitamiento de la vieja burocracia colonial, que a pesar de sus fallas había logrado ser efectiva al recolectar impuestos y al mantener cuentas bastante exactas de una serie amplia y diversa de fuentes de ingresos. El debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes políticos y militares locales hizo que a partir de la independencia la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica con el consiguiente deterioro en los métodos contables. Como resultado, nadie en el gobierno ni en el ejército tenía una idea precisa de cuánto dinero estaría disponible ni cómo se gastaría.

En tercer lugar, la prolongada recesión económica afectó al ingreso gubernamental y socavó al modelo federalista. La soberanía política y fiscal fue amenazada constantemente, lo que contribuyó a la inestabilidad y al debilitamiento de

⁴⁷ Jáuregui y Serrano (1998) constituye una excelente compilación reciente sobre la estructura federalista del sistema fiscal mexicano que incluye estudios de caso de varios estados y panoramas generales por una docena de especialistas en la materia.

⁴⁸ Ver Arnold (1991) y Tenenbaum (1987) para un análisis de las luchas burocráticas.

la nueva república.⁴⁹ Las causas de la larga depresión de la economía mexicana, que se extendió desde finales de la década de 1820 hasta al menos 1850, son materia de un intenso debate histórico contemporáneo protagonizado por las provocativas hipótesis de los historiadores económicos Enrique Cárdenas y John Coatsworth.⁵⁰ No obstante, parece cierto que las marcadas fluctuaciones en el ingreso fiscal del gobierno federal eran determinantes esenciales de la inestabilidad e incertidumbre de la economía pública.

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

En el caso del impuesto tributario que recaía sobre las comunidades indígenas, la recaudación se suspendió durante buena parte del periodo de las guerras (1810-1820) y pareció políticamente contraproducente intentar reimponer esta exacción

⁴⁹ Carmagnani (1983 y 1984) son estudios fundamentales sobre la relación entre la soberanía política y fiscal a principios del México republicano.

⁵⁰ Cárdenas (1984) y Coatsworth (1990).

arcaica. Por otra parte después de 1820 también era contradictorio restablecer el tributo, teniendo en cuenta el esfuerzo de la élite por forjar un nuevo marco institucional liberal y homogéneo para todos los ciudadanos de la naciente república.⁵¹

En el caso de los impuestos sobre la producción minera, debe recordarse que durante las guerras habían caído estrepitosamente y que la recuperación fue lenta. A principios de la década de 1820, el secretario de Asuntos Exteriores, Lucas Alamán, promovió una política de reducción de impuestos para atraer a inversionistas británicos al país con el aliciente de que obtendrían ganancias de las famosas minas de plata mexicanas. En efecto, en 1824-25 se establecieron siete compañías mineras anglo-mexicanas, las que se esperaba que restablecerían la producción de plata, introduciendo nuevo equipo importado de Gran Bretaña. Por ello el retener los viejos gravámenes mineros resultó impensable ya que la élite política no deseaba ahuyentar a los inversionistas extranjeros.

Otros impuestos coloniales no fueron abolidos sino que se transfirieron a los gobiernos estatales con base al pacto político entre las élites regionales que participaron en la ratificación de la Constitución de 1824. Los más importantes eran los impuestos sobre el comercio interno (*alcabalas* y *pulques*) que se convirtieron en una de las fuentes fiscales más importantes de los gobiernos estatales durante casi

⁵¹ No obstante, tras un corto periodo, a un nivel estatal fue factible reintroducir un ciertamente reducido impuesto tributario bajo nuevos nombres, como ocurrió en el caso de los gobiernos estatales de Yucatán, Oaxaca y Chiapas. También se reimplantó una versión modificada en el estado de México, aunque allí los oficiales estatales y municipales rivalizaron por su control: para detalles véase Marichal, Miño y Riguzzi (1994), vol. 1, pp. 122-123.

media centuria. Otras fuentes de ingreso para las entidades provinciales incluyeron la amonedación (en aquellas regiones donde había casas de moneda), viejos impuestos eclesiásticos y varios ramos menores.

A pesar de estas reformas fiscales, desde 1824 el gobierno federal encontró que no contaba con suficientes recursos para cubrir sus cuantiosos gastos, especialmente los militares. Afortunadamente, habían retenido los impuestos sobre el comercio exterior, que proporcionaron un promedio de más de 6 millones de pesos anuales al tesoro central. Como puede notarse en el Cuadro 4, ello representaba casi el 50% del ingreso federal total a finales de la década de 1820, una proporción que se mantuvo bastante estable a lo largo del siglo XIX. Pero la dependencia del tesoro central con respecto al comercio exterior fue extrema y las abruptas fluctuaciones de dicho comercio tendieron a generar crisis fiscales económicas y prolongadas.

Otras categorías de ingresos para el gobierno federal se derivaban de las alcabalas y pulques recaudados específicamente en la capital federal, la mayor ciudad del país, con una población de cerca de 150,000 habitantes. En principio, estas alcabalas de la ciudad de México habían sido apropiadas por el gobierno del Estado de México pero después de 1826, el gobierno federal retuvo el control sobre las mismas. El monopolio estatal del tabaco también proporcionó ciertas rentas al tesoro central -promediando casi 1 millón de pesos a fines de la década de 1820- pero el estanco se debilitó en la medida que los gobiernos estatales se apropiaron de partes de la enorme pero cada vez más fragmentada empresa. Otros estancos

tradicionales como la pólvora, la sal y la lotería también generaban recursos pero en un grado menor que durante la época colonial (Véase Cuadro 4).

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

Durante la administración centralista encabezada en varias épocas por el poco escrupuloso general Santa Anna- se hizo un intento sistemático por obligar a los gobiernos estatales a rendir cuentas completas de sus ingresos al tesoro central y a transferir la mayor porción posible de cualquier superávit fiscal existente a la capital. El modelo para las reformas era básicamente napoleónico: los líderes del partido centralista habían simpatizado con las reformas llevadas a cabo por el emperador que

⁵² Véase Marichal, Miño y Riguzzi (1984), vol. 1, pp.49-53 para una breve discusión del sistema contingente.

habían permitido el establecimiento en Francia de una administración más moderna y uniforme. Sin embargo, en México, en las décadas de 1830 y 1840, la uniformidad y la modernización eran dos objetivos por demás difíciles de alcanzar dada la conflictiva realidad económica, social y política. Los desacuerdos políticos internos, las repetidas intervenciones militares extranjeras, la acumulación de deudas, el incremento del contrabando y la extrema laxitud en la administración pública y militar fueron los elementos más característicos del periodo.⁵³

Los gastos militares, los déficits crónicos y la trampa de la deuda: la sangría fiscal de la temprana república mexicana.

La inestabilidad del modelo fiscal federal se agravó por los déficits crónicos que aparecieron desde mediados de la década de 1820 y permanecieron como un elemento virtualmente constante en las finanzas públicas hasta la década de 1880. La causa inicial de los déficits fueron los abultados gastos militares ya que el ejército federal absorbió entre el 50% y el 80% del total del presupuesto del gobierno independiente (véase Cuadro 5). Sin embargo, el reducir estos gastos resultaba una tarea de Sísifo, pues si los ministros reducían los salarios de los oficiales y/o los soldados, o intentaban reducir el tamaño del ejército, los generales amenazarían con llevar a cabo un golpe de estado que seguramente desembocaría en la caída de la administración. Además, debilitar al ejército central era potencialmente peligroso para los regímenes federalistas, ya que varios de los gobiernos estatales demostraron ser capaces de organizar fuerzas armadas locales de tamaño importante, mismas que

⁵³ Se puede encontrar una interesante visión de los trabajos de México en los relatos de viajeros contemporáneos: varios son citados en Tenenbaum (1987), la monografía histórica básica sobre las finanzas en ese periodo.

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

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

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

⁵⁴ Cerutti (1983) constituye un estudio penetrante que demuestra la continuidad de esta rivalidad en la década de 1850.

⁵⁵ Tenenbaum (1987) detalla la crisis de deuda de la naciente república. Para un excelente estudio de caso véase Walker (1986).

que además reflejaban la debilidad de los mercados de capital locales y de la economía en su conjunto.

Dos eran las condiciones básicas para el desarrollo de los mercados de capital en el siglo XIX, pero ninguna se cumplió. En primer término, se requería la estabilización de los mercados monetarios a corto plazo y, en segundo lugar, la creación de un mercado doméstico relativamente amplio para títulos públicos. Estas condiciones no se cumplieron hasta finales del siglo e incluso entonces, de manera limitada. Durante el primer medio siglo que siguió a la independencia, las tasas de interés en la ciudad de México para los créditos comerciales a corto plazo tendían a ser muy altos (12% a 40%) y frecuentemente mucho más altos en el caso de créditos gubernamentales (fluctuando, en forma salvaje, entre el 30% y el 200%). Estas tasas reflejaban los altos riesgos de trabajar con el gobierno y explican por qué la mayoría de los inversionistas potenciales no podían ser atraídos hacia inversiones de largo plazo. Debe enfatizarse, en particular, que las altas tasas en el mercado monetario más importante -el de la ciudad de México- eran en buena medida el efecto de las inestables políticas de deuda del gobierno federal, obstaculizando el desarrollo efectivo de un mercado de capital de corto y mediano plazo e impidiendo el surgimiento de un mercado de obligaciones públicas y privadas a largo plazo. Los principales indicadores de esta situación eran la falta de instituciones bancarias, las fluctuaciones erráticas de las tasas de interés, la falta de legislación comercial y financiera moderna y la inexistencia de una bolsa de valores formal.⁵⁶

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

Aunque el número y variedad de valores y títulos públicos que circularon en el periodo de 1830-1860 fue considerable, sería erróneo pensar que estas transacciones reflejaran la existencia de un mercado abierto o estable; más bien se trataba de lo que Albert Fishlow ha llamado "forced market".⁵⁸ Es decir, el mercado monetario de la ciudad de México no era libre, sino más bien cerrado, estando limitado por el lado de la oferta a un pequeño selecto grupo de firmas financieras privadas que literalmente poseían, y por lo tanto monopolizaban la mayor parte del

⁵⁶ Sobre esta problemática véase Marichal (1997).

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

capital monetario líquido en la ciudad de México, así como la mayor parte de los instrumentos de deuda pública. Por el lado de la demanda, era dominante el papel del gobierno federal, el cual tomaba el volumen mayor de los créditos contratados. Pese a esta situación, el tesoro no sólo sufrió constantes déficits, sino también tuvo grandes dificultades para pagar incluso hasta las deudas a corto plazo. Como resultado, los ministros de finanzas eran forzados a aceptar las altas tasas demandadas por el oligopolio de prestamistas. En consecuencia, no sería hasta el porfiriato que el gobierno pudo romper tanto el círculo vicioso de la deuda como la larga cadena de déficits fiscales con los cuales se había inaugurado la república federal en 1824.⁵⁹

Conclusiones

En resumidas cuentas, nuestro rápido recorrido de un siglo de las finanzas del país, sugiere un fuerte contraste entre la eficiencia y productividad de la hacienda colonial de la época borbónica y la ineficiencia de la hacienda pública en la primera etapa republicana. Quizás lo más sorprendente del sistema fiscal colonial es haya podido producir suficientes recursos no sólo para pagar una administración civil y militar creciente en la segunda mitad del siglo XVIII sino además para cubrir una multitud de demandas externas del imperio español, incluyendo las remesas fiscales conocidas como *situados* a Filipinas y al Gran Caribe, además de sumas enormes

⁵⁸ En sus comentarios sobre la historia financiera latinoamericana, Fishlow caracterizó los “mercados forzados” como aquéllos en los cuales las tasas son muy altas y fluctúan erráticamente. Ver Fishlow (1985).

⁵⁹ Para las finanzas en la segunda mitad del siglo XIX véase el importante estudio de Marcello Carmagnani (1994).

para la metrópoli hasta 1810. Y todo ello se logró hasta 1790 sin que hubiese una acumulación sustancial de deudas. Posteriormente vinieron los préstamos y donativos- aunados a la Consolidación de Vales Reales, que era una especie de gran préstamo forzoso que tuvieron que pagar particulares y la Iglesia novohispana a la corona española. Pero aun así, la hacienda novohispana aguantaba. Y tanto que pudo financiar una guerra que recorrió el extenso territorio virreinal durante más de diez años de 1810-1820.

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

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

Ahondar en estas problemáticas, por lo tanto, ofrece perspectivas interesantes y renovadoras para la historiografía mexicana, como lo demuestran los otros ensayos en este mismo volumen. Pues es nuestra opinión de que el análisis fiscal debe ser la contrapartida necesaria de todo análisis de historia política o social, sea del régimen colonial o de la república independiente.⁶⁰

BIBLIOGRAFIA

Alamán, Lucas,
1985 Historia de México, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 5 vols. (edición facsimilar de la primera edición de 1849-52).

Anna, Timothy,
1981 La caída del gobierno español en la ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica.

Arnold, Linda,
1991 Burocracia y burócratas en México, 1742-1835, México, Consejo para la Cultura y las Artes.

Artola, Miguel,
1982 La hacienda del antiguo régimen, Madrid, Alianza, 1982.

Barbier, Jacques y Herbert Klein
1981 "Revolutionary Wars and Public Finance: The Madrid Treasury, 1784-1807", Journal of Economic History, 41, no.2, pp.315-339.

Bonney, Richard, ed.,
1995 Economic Systems and State Finance, Oxford, Oxford University Press/The European Science Foundation.

Buist, Marten G.,
1974 At Spes Non Fracta: Hope and Company, 1770-1815: Merchant Bankers and Diplomats at Work, La Haya, Martinus Nijhoff.

Canga Arguelles, José Antonio
1833-1834 Diccionario de Hacienda, Madrid, 2 vols. (Reedición facsimilar por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984).

Cárdenas, Enrique
1984 "Algunas cuestiones sobre la depresión mexicana del siglo XIX", HISLA, Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social, 3, 3-22.

Carmagnani, Marcello,
1983 "Finanzas y estado en México, 1820-1880", en Ibero-Amerikanisches Archiv, neue folge, 9, 3/4, (1983), pp.279-317.

1984 "Territorialidad y federalismo en la formación del estado mexicano", in I. Besson, G. Kahle, H. König y H. Pietschmann, eds. Problemas de la formación del estado y la nación en Hispanoamérica, Köln, Wien, Bohlaus Verlag, 1984, pp. 289-304.

1994 Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, México, Fondo de Cultura Económica.

Cerutti, Mario

1983 Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX: gastos militares, aduanas y comerciantes en años de Vidaurri (1855-1864), Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León.

Coatsworth, John,

1990 Los orígenes del atraso, México, Alianza Mexicana.

Deans Smith, Susan

1992 Bureaucrats, Planters and Workers: The Making of the Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico, Austin, University of Texas Press.

Fishlow, Albert

1985 "Lessons from the Past: Capital Markets during the Nineteenth Century and Interwar Period", International Organization, 39, 3 (summer), 420-60.

Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia,

1845-1851 Historia general de la Real Hacienda, 6 vols., México.

Fontana, Josep,

1971 La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820: la crisis del Antiguo régimen en España, Barcelona, Ariel.

Garavaglia, Juan Carlos y Grosso, Juan Carlos,

1987 Las alcabalas novohispanas, 1776-1821, México, AGN.

Garner, Richard,

1993 Economic Growth and Change in Bourbon Mexico Gainesville, University of Florida Press.

Howe, Walter

1949 The Mining Guild of New Spain and its Tribunal General, 1770-1821, Cambridge, Harvard University Press.

Humboldt, Alejandro,

1991 Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, México, Ed. Porrúa. [The original edition was published in Paris in 1807-1811.]

Jauregui, Luis Antonio

1999 La Real Hacienda de Nueva España: Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821 México, UNAM.

Jáuregui, Luis Antonio y José Antonio Serrano, eds.,

1998 Finanzas y Estado en la Primera República Federal Mexicana, 1824-1835, México, Instituto Mora/El Colegio de México.

Klein, Herbert,

1985 "La economía de la Nueva España, 1680-1809: Un análisis a partir de las cajas reales", Historia Mexicana, 34, no.136, 561-609.

1988 "Recent Trends in the Study of Spanish American Colonial Public Finance", Latin American Research Review, 23, 1, (1988) 35-62.

1995 Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809, México, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana.

Klein, Herbert y TePaske, John,

1987-89, Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Fuentes, 2 vols.

Ludlow, Leonor

1998 "Elites y finanzas públicas durante la gestión del Estado independiente, 1821-1823" en Jáuregui y Serrano (1998), pp.79-114.

Marichal, Carlos,

1995 "La Iglesia y la Corona: la bancarrota del gobierno de Carlos IV y la consolidación de Vales Reales en la Nueva España", en Pilar Martínez López-Cano, ed., Iglesia, estado y economía, siglos xvi al xix, México, UNAM, pp.241-262.

1997 "Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth Century Mexico", en Stephen Haber, ed., How Latin America Fell Behind, Stanford, Stanford University Pres, pp.118-145.

1999 La Bancarrota del Virreinato: Nueva España las finanzas del imperio español 1780-1810, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Marichal, Carlos, Manuel Miño and Paolo Riguzzi,
1994 Historia de la Hacienda Pública del Estado de México, Toluca, 4 vols.

Marichal, Carlos y Souto, Matilde,
1994 "Silver and Situados: New Spain and the Financing of the Spanish Empire in the Caribbean in the Eighteenth Century", Hispanic American Historical Review, 74, 4, 587-613.

Merino Navarro, José Patricio,
1981 "La Hacienda de Carlos IV", Hacienda Pública Española, no.69, 139-181.

1987 Las cuentas de la Administración central española, 1750-1820 Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Morineau, Michel,
1985 Incroyables gazettes et fabuleux métaux: les retours des trésors américains d'après les gazettes hollandaises, xvie-xviii siècles París/Londres, University of Cambridge Press/Maison des Sciences de l'Homme.

Rodríguez Venegas, Carlos
1998 "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823" en Jáuregui y Serrano (1998), pp.291-316.

Sugawara, Masae,
1976 La deuda pública de España y la economía novohispana, México, Colección Científica INAH, no.28.

Tedde, Pedro,
1989 "Política financiera y política comercial en el reinado de Carlos III", Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración, Madrid, Ministerio de Cultura, vol.2, p.139-217.

Tenenbaum, Barbara
1987 The Politics of Penury: Debts and Taxes in Mexico, 1821-1856, Albuquerque, University of New Mexico Press.

1989 "Taxation and Tyranny: Public Finance during the Iturbide Regime, 1821-1823", in J. Rodríguez, ed., The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation, Los Angeles, University of California Press, pp.201-213.

TePaske, John

1989 "The Financial Disintegration of the Royal Government of Mexico during the Epoch of Independence" in J. Rodríguez, ed. The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation, Los Angeles, University of California Press, pp.63-84.

Valle Pavón, Guillermina del

1997 "El Consulado de Comercio de la Ciudad de México y las deudas novohispanas (Siglo XVIII)", Tesis doctoral, El Colegio de México.

Walker, David

1986 Kinship, Business and Politics: The Martinez del Rio Family in Mexico, 1824-1867, Austin, University of Texas Press.