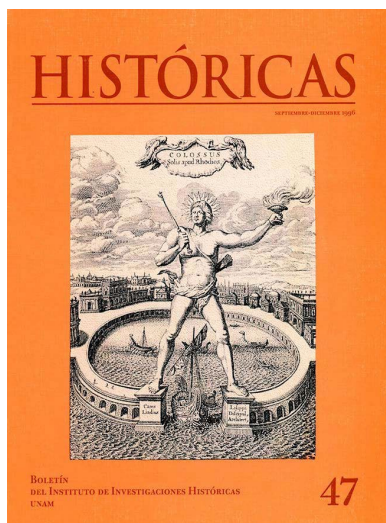




Artículo: La hacienda pública nacional durante la primera república federal, 1824-1835: un análisis del sistema impositivo

Autor(es): Rodríguez Venegas, Carlos

Revista: Históricas. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM

Número: 47

Año: 1997

ISSN edición impresa: 0187-182X

ISSN de pdf: [en trámite]

Forma sugerida de citar: Rodríguez Venegas, Carlos. "La hacienda pública nacional durante la primera república federal, 1824-1835: un análisis del sistema impositivo" Históricas. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 47 (1997): p. 9-15. Edición digital en PDF, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2018, Disponible en Repositorio Institucional Históricas UNAM <http://hdl.handle.net/20.500.12525/3880>

D.R. © 2018. Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

Entidad editora: Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México

Correo electrónico: departamento.editorial@historicas.unam.mx

"Excepto donde se indique lo contrario, esta obra está bajo una licencia Creative Commons (Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional, CC BY-NC-SA Internacional, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es/>)"



Para usos con otros fines se requiere autorización expresa de la institución: departamento.editorial@historicas.unam.mx

Con la licencia CC-BY-NC-SA usted es libre de:

- **Compartir:** copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- **Adaptar:** remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- **Atribución:** debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- **Compartir igual:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



REPOSITORIO
INSTITUCIONAL
HISTÓRICAS
UNAM

○ PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

La hacienda pública nacional durante la primera república federal, 1824-1835. Un análisis del sistema impositivo¹

Carlos Rodríguez Venegas
Becario del Instituto de Investigaciones Históricas

Presentación

Un tema de la historia nacional poco explorado hasta la fecha es el proceso de organización del sistema impositivo del gobierno nacional durante la primera república federal, 1824-1835, pues al parecer las dificultades inherentes a su investigación no lo hacen atractivo o bien las corrientes historiográficas presentes en nuestro país han privilegiado el análisis político del periodo. Sin embargo, en algunos países europeos la problemática de la hacienda pública se ha estudiado desde varios puntos de vista. Uno de ellos es aquel en donde se enlaza la fiscalidad con la política, sobre todo cuando las naciones están en el periodo inicial de su formación como Estado moderno. Los resultados obtenidos en esas investigaciones son halagüeños, logrando demostrar cómo las finanzas públicas están presentes en la relación política entre el gobierno nacional y los poderes periféricos.

Este tema ya ha sido planteado por Charles W. Macune y Marcelo Carmagnani para el caso de México: el primero, como sabemos, realizó, un estudio examinando la relación entre el Estado de México y el gobierno nacional; el segundo ha reflexionado sobre la problemática y realizó un trabajo sobre la segunda mitad del siglo XIX. A largo plazo me propongo retomar ambas experiencias y presentar un análisis del sistema impositivo nacional durante los

¹ Una primera versión del proyecto fue presentada, el 6 de agosto de 1996, en el Seminario de Becarios bajo el título de "Hacienda Pública y Ejército, 1824-1846". De acuerdo con las observaciones de los asistentes (becarios e investigadores del Instituto de Investigaciones Históricas), modifiqué mi proyecto, el cual presento ahora. Debo advertir que la mayor parte de las observaciones giraron en torno de la amplitud del proyecto original, además tuve presente el carácter de la tesis de maestría; por ello decidí abreviar mi proyecto.

primeros gobiernos federales y su relación con la cuestión política. Entre tanto, con el objeto de avanzar hacia esa meta, presento una semblanza de la estructura del erario nacional, destacando su distribución geográfica, la economía y la sociedad sobre la que se apoyaba el gobierno para obtener financiamiento.

Introducción

En el tránsito del régimen virreinal al republicano y en el transcurso de la primera mitad del siglo XIX mexicano los cambios político-administrativos fueron tema de debate. En ese periodo sobresale la discusión en torno de la forma de gobierno más adecuada a las circunstancias del país; sin embargo, más allá del régimen adoptado (monárquico, federal o central), predominó la idea de establecer un Estado dividido en tres poderes autónomos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El primero de ellos contaría con el auxilio de cuatro secretarías: de Relaciones Interiores y Exteriores, de Guerra y Marina, de Hacienda, y la de Justicia y Asuntos Eclesiásticos. De estas instancias destaca la encargada de las finanzas públicas, pues de su organización y funcionamiento dependía la marcha del gobierno; en ese sentido era y es el “nervio” de la administración pública.

En la definición del sistema fiscal estuvieron presentes aspectos teóricos. Así, desde los primeros años de independencia, las propuestas de organización del nuevo sistema fiscal se elaboraron con base en las teorías económicas prevalecientes, sobre todo en aquellas presentadas al finalizar el siglo XVIII por los economistas Adam Smith, Jan Baptis Say y Bernardo Ward, entre otros. Sus conceptos y propuestas para organizar la hacienda pública moderna estuvieron presentes entre los políticos y publicistas mexicanos interesados en el asunto. Las sugerencias expresadas en folletos, artículos o en documentos oficiales son muestra de ello. Aunque las propuestas expuestas en esos documentos no siempre fueron aceptadas por los legisladores o por el Poder Ejecutivo encargados de definir la estructura administrativa e impositiva de las finanzas públicas, el conocerlas ayuda a entender algunas posiciones político-económicas de la época.

En el transcurso de los dos primeros lustros de nuestra vida independiente, un aspecto relevante en la discusión fue el tipo de ingresos que serían instaurados. Algunos publicistas de la época destacan la importancia de las entradas provenientes del comercio exterior; otros, la necesidad de gravar la producción

agrícola, así como la renta o las propiedades de la gente más pudiente, y no faltó quien propusiera la abolición de las alcabalas. En gran medida la polémica tuvo relación con la creación de nuevos impuestos directos, pues establecerlos significaba tocar intereses de corporaciones y particulares que estaban exentos del pago regular de gravámenes.

Además de los aspectos teóricos, en la definición de las características del nuevo sistema fiscal serían tomados en consideración la situación política y económica del país. A partir del gobierno de la Regencia, incluyendo el Imperio de Iturbide y durante la primera república federal, para determinar los ingresos fiscales, los políticos mexicanos consideraron que la nueva nación estaba conformada por ciudadanos (concepto en formación), cuestión que implicaba la igualdad y la crítica a las organizaciones corporativas; asimismo, contemplaban una organización política basada en soberanías regionales y con un órgano “coordinador”, es decir, el gobierno nacional. En la práctica gubernativa destaca la participación del cuerpo legislativo (representantes de la “nación”); en buena medida ahí se resolvía la nueva organización fiscal. En el quehacer político también llaman la atención los principios teóricos esgrimidos por los diferentes ministros de Hacienda, lo cual sugiere la existencia de conexiones entre sistema político y práctica fiscal. En lo económico el nuevo sistema fahendear sería establecido sobre una economía de carácter “mercantil” y “fisiócrata”, cuyas principales actividades eran la minería, el comercio y la agricultura; el buen desempeño de la economía dependía de los servicios financieros dominados por las casas comerciales, que tenían acceso al circulante y al dinero de la Iglesia, el mayor ahorrador del país.

Por otra parte, al formarse el Estado mexicano la situación económica era difícil; el país contaba con una tasa importante de desempleo² y la economía de algunas regiones marchaba con algunos problemas. Sin embargo, aunque había crisis económica, el problema trascendental estaba en el terreno de las finanzas públicas, pues, además de no existir ingresos regulares durante los primeros

² Los documentos consultados reflejan una situación social no muy halagüeña. El índice de analfabetismo y subempleo era considerable; las diferencias entre los diversos estratos sociales eran notables; en las ciudades se concentraban los nobles, los más ricos comerciantes, hacendados o mineros, la jerarquía eclesiástica y la burocracia, rodeados de profesionistas, comerciantes de menor rango, artesanos y servidumbre; en el área rural convivían los administradores de las haciendas, rancheros, campesinos, arrieros e indígenas dedicados a diversas actividades.

años de independencia, había que pagar una deuda interna heredada por el gobierno virreinal. De hecho, para lograr la unión "nacional", el primer gobierno independiente reconoció los compromisos de la real hacienda novohispana.³

Las obligaciones financieras del gobierno exigían contar con ingresos suficientes, de preferencia ordinarios, cuestión difícil de lograr, pues al constituirse nuestro país su sistema impositivo estaba en crisis. No obstante esta situación, los primeros ministros de Hacienda consideraron viable subsanar los problemas financieros en el corto plazo; así, de 1822 a 1835, los distintos gobiernos apoyarían su economía en los ingresos aduanales, en la renta del tabaco, en las alcabalas de Distrito Federal y en el contingente de los estados. Sin embargo, los requerimientos de los acreedores obligaron al gobierno nacional a recurrir a los préstamos de todo tipo para cubrir el deficiente que se arrastraba desde fines del siglo XVIII, con lo cual no se dio solución al problema del desequilibrio fiscal.

Justificación

Respecto de la situación de las finanzas públicas durante la primera república federal en México, varios investigadores han dedicado sus estudios a la deuda pública de la nación; sin embargo pocos han mencionado la importancia de examinar los impuestos ordinarios y cómo se repartía esta carga impositiva entre las entidades federativas, la economía y la sociedad. Conocer esa distribución ayudará a comprender mejor los vaivenes de la política nacional.

Un estudio de esta índole requiere de un trabajo arduo, basado en el conocimiento de los cambios y continuidades estructurales del tránsito de la real hacienda a la hacienda pública; asimismo, se necesita conocer la evolución del sistema impositivo durante la primera república federal, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. Además, es fundamental observar detenidamente,

³ También cabe mencionar otro elemento que fue tomado en consideración en el momento de definir la estructura impositiva, esto es, las necesidades que tenía que cubrir el nuevo Estado nacional. Una de ellas, que ya hemos mencionado, es la deuda interna, a la cual pronto se le sumó la externa; el otro gasto importante era el ramo de guerra y los referentes al financiamiento de los ministerios de Hacienda, Justicia y Relaciones Interiores y Exteriores.

en lo individual, los ingresos más significativos del erario nacional y cómo se distribuyen éstos territorialmente, así como cuáles son los sectores de la economía en los que se apoya. Sin este análisis previo no es posible conocer la distribución de la carga impositiva de las finanzas públicas de las cuales dependía, en gran medida, el gobierno nacional.

Por lo anterior, he decidido realizar un trabajo presentando la evolución de los ingresos de la hacienda pública durante el primer régimen federal, 1824-1835. La investigación tendrá como objetivo describir el desarrollo cuantitativo de los ingresos del erario nacional y su distribución geográfica en el territorio nacional. Para ello tomaré como base las principales rentas de ese periodo, es decir: los ingresos registrados en las aduanas marítimas y terrestres; las alcabalas del Distrito Federal, la renta del tabaco y el contingente de los estados. Cada uno de estos ramos revelan algún aspecto de la relación entre la hacienda pública y la economía; asimismo reflejan la distribución geográfica de la carga fiscal. De esta forma podemos conocer las entidades sobre las que se apoyaba el erario nacional.

Un estudio de estas características es útil, como ya lo mencionamos, para realizar futuras investigaciones referentes a la relación política entre gobierno nacional y entidades federativas, pues a partir de conocer la distribución de la carga fiscal y la forma en que ésta influyó en las finanzas públicas de los estados y en la economía regional es posible comprender las disputas entre el poder central y los poderes periféricos.

A pesar de la importancia del tema, pocos son los estudios recientes dedicados a la hacienda pública nacional que han abordado la distribución de la carga fiscal entre las entidades políticas, y en particular el periodo de 1824 a 1835. Aquí vale la pena señalar la investigación de Charles W. Macune, pionera en la historiografía, destinada al estudio de la relación del Estado de México con el gobierno nacional, a través de la distribución de las rentas de la hacienda pública, en especial el contingente.

Otra obra significativa relacionada con la hacienda pública del periodo es la realizada por Barbara A. Tenenbaum, quien analizó los vínculos entre los prestamistas y el gobierno nacional de 1824 a 1856. El ensayo examina el origen del déficit fiscal, el desarrollo de los principales ingresos ordinarios y el incremento de la deuda pública, en especial la interna; así en el capítulo dedicado a la primera república federal menciona los costos originados por las modificaciones a la estructura impositiva, destaca la importancia de los ingresos aduanales en el nuevo sistema (aunque menciona la renta del tabaco y el contingente

lo hace en un segundo plano) y su relación con el desenvolvimiento de la deuda nacional.⁴

En síntesis, nuestra investigación pretende contribuir, además de lo referente a la hacienda pública, al conocimiento más amplio del primer régimen republicano, mediante la distribución de la carga fiscal en las entidades del país y las ramas de la producción económica afectadas. Este trabajo servirá para complementar el estudio de los sucesos políticos y su relación con las finanzas públicas.

¿Cuáles fueron las modificaciones aplicadas al sistema fiscal después de la independencia y hasta concluir la primera república federal? ¿Cuáles fueron los preceptos teóricos esgrimidos para llevar adelante los cambios? ¿Qué situación guardaban algunos ramos impositivos de las finanzas públicas de la nación durante la primera república? ¿Cómo era distribuida geográficamente la carga impositiva? ¿Qué relación tenía la estructura impositiva con algunas ramas de la economía? Son las interrogantes principales que habré de responder en este ensayo.

El análisis cualitativo y cuantitativo

El conocimiento de las teorías económicas y políticas de la época permitirán comprender mejor la lógica de las reformas hacendísticas y cómo se llevan a la práctica. Por otra parte, la estadística también tiene un sitio relevante, pues a partir del análisis de la contabilidad fiscal podremos observar el comportamiento de los ingresos y la importancia de algunos de ellos dentro del total. A su vez, los datos “duros” servirán para establecer la distribución geográfica de los ingresos más relevantes.

Las fuentes

Además de utilizar la bibliografía relacionada con el tema, una parte significativa de mi tesis estará basada en documentos generados por el gobierno nacional, entre los que destacan las memorias de Hacienda y las memorias

⁴ Además de las investigaciones de Macune y Tenenbaum existen otras de suma importancia, pero no han sido desarrolladas con la profundidad de éstas.

del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores. También emplearé las actas del Poder Legislativo, sin dejar de lado los periódicos y folletería de la época.⁵

En relación con la documentación oficial, cabe señalar que tendré en cuenta el origen de la fuente y la corriente política en que se inscribe el autor del material. La versión oficial muchas veces refleja una situación objetiva que encubre una circunstancia o puede “maquillarla”, por lo que tendré el mayor cuidado en su empleo. Por lo anterior se contará con biografías de los ministros y autores principales de la documentación como un auxiliar para el análisis.

Esquema de trabajo

Con la finalidad de alcanzar mi propósito iniciaré mi investigación exponiendo los avances historiográficos relacionados con el objeto de estudio, señalando las aportaciones teóricas, así como las explicaciones ideológicas, políticas y económicas de dicho proceso. Continuaré con la exposición de las ideas económicas y políticas presentes en las discusiones en torno del régimen fiscal. A la vez que serán analizados los cambios estructurales en el sistema impositivo, mostraré los resultados con cuadros y gráficas de las tendencias del ingreso, desglosando sus principales componentes entre 1810 y 1824. En seguida estudiaré las principales rentas durante la primera república federal y examinaré el proceso de desarrollo de cada una de ellas. Acompañarán la investigación varios anexos: *a*) una cronología de la hacienda pública mexicana; *b*) los años económicos de la hacienda pública nacional en el periodo; *c*) gráficas de los cambios significativos en los esquemas administrativos de la Secretaría de Hacienda; *d*) un glosario básico de términos hacendísticos; *e*) biografías de los ministros de Hacienda y de Relaciones. Además, por supuesto, de los documentos y bibliografía consultada.



⁵ Las publicaciones periódicas que consultaré serán *El Sol*, *La Águila Mexicana* y *El Iris*. Estos materiales se encuentran tanto en el *Fondo Reservado* de la Biblioteca Nacional de la UNAM, como en el Archivo General de la Nación, en la biblioteca “Rafael García Granados” del Instituto de Investigaciones Históricas, y en la “Miguel Lerdo de Tejada” de la Secretaría de Hacienda, entre otros repositorios.