

JESÚS HERNÁNDEZ JAIMES, *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferias, 1821-1835*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, 438 pp. ISBN 978-607-462-473-1

La salud de la historiografía fiscal en México es notable. Buena prueba de ello es el magnífico libro que sobre la formación de la Hacienda pública del país acaba de publicar Jesús Hernández Jaimes, resultado tanto de la tesis doctoral que defendió en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México como de su ampliación y actualización en los años que siguieron a su graduación, ya como profesor investigador en varias universidades y centros de investigación (la Universidad Autónoma de Tamaulipas, el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM y, actualmente, en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM). Una obra que sigue la senda iniciada en los años ochenta del siglo pasado, enfocada a dar cuenta de las vicisitudes experimentadas por las diversas estructuras hacendarias existentes en Nueva España y el México independiente a lo largo de los siglos XVIII y XIX.

Sobre el periodo tratado en el libro de Hernández Jaimes, básicamente el primer Imperio mexicano y la primera República federal, contábamos con diversos trabajos que daban cuenta de los acuerdos políticos ensayados por los actores del periodo, así como del desempeño de las principales variables fiscales del erario federal (ingresos, egresos, déficit) de la mano de autores pioneros como Jan Bazant, Barbara A. Tenenbaum, Marcello Carmagnani, Carlos Marichal, Leonor Ludlow y Luis Jáuregui. De igual manera, gracias a las investigaciones de José Antonio Serrano, Jorge Castañeda, Israel Arroyo, Lorgio Cobá Noh y Ernest Sánchez Santiró, se ha iniciado el estudio de algunas de las principales fuentes de ingreso del erario federal y de los estados, caso del contingente, las contribuciones directas liberales o las alcabalas mexicanas. Una tarea

que encuentra su necesario complemento en la todavía escasa, en términos relativos, pero fundamental historiografía sobre la fiscalidad de las provincias y entidades federativas en el periodo 1821-1835 de entre la que destacan los trabajos de Carlos Marichal sobre el Estado de México, José Antonio Serrano sobre Guanajuato, Jaime Olveda y Antonio Ibarra sobre Jalisco, Sergio A. Cañedo sobre San Luis Potosí, Luis Jáuregui sobre Nuevo León o los de Sergio Quezada y Melchor Campos para el caso de Yucatán.

En este marco, el libro de Jesús Hernández Jaimes viene a profundizar y problematizar el análisis realizado hasta ahora acerca de la Hacienda pública federal/nacional, en la medida en que el autor ha hecho un empleo prolijo y exhaustivo de tres fuentes históricas, los debates parlamentarios, la prensa y la folletería, que se añaden al empleo tradicional de las *Memorias de Hacienda* del Primer Imperio y la República federal. Metodológicamente, destaca la incorporación al análisis de la dimensión del gasto fiscal, una variable siempre presente en los trabajos anteriores pero poco desglosada y analizada en sus componentes básicos, de forma tal que el derivado resultante, el déficit fiscal, carece de raíces explicativas plenamente satisfactorias. De esta forma, nos viene a decir el autor, sin los egresos y el déficit, sólo podemos percibir una imagen parcial de la problemática fiscal que enfrentó la sociedad mexicana en el proceso de construcción de su Hacienda pública.

Tras la preceptiva introducción, el texto se estructura en siete capítulos, cada uno acompañado de consideraciones finales, más una conclusión general. En nuestra revisión, pretendemos mostrar los contenidos básicos de estos apartados con un hincapié especial en las novedades y problemáticas que se derivan.

El libro se abre con un capítulo dedicado a los pasos iniciales de la Hacienda pública del primer Imperio mexicano. Una sección que el autor emplea para asentar dos ejes que van a circular a lo largo de la obra, a saber: la consolidación de un imaginario “antitributario” entre la población, como respuesta a la panoplia de exacciones

sufridas por la población novohispana durante la guerra civil, a manos de insurgentes y realistas, y la búsqueda de legitimidad de los nuevos poderes públicos mediante la aplicación de rebajas fiscales. En este contexto, la única fuente de recursos tributarios que enfrentó poca resistencia fueron las contribuciones indirectas sobre el comercio externo, en especial, los derechos de importación, asentados en el arancel de 1821, que se convirtieron en la plasmación hacendaria de la aparición de un nuevo sujeto político en el orden internacional: el Imperio mexicano. Un ente que quedó sometido, en palabras del autor, a “la miseria de la libertad” en aras de su consolidación.

Si los primeros momentos tratados, finales de 1821 y principios de 1822, asientan el precio fiscal de la independencia, el segundo capítulo muestra las vicisitudes y el imposible afianzamiento del nuevo régimen político a la luz de las penurias que experimentó la Hacienda pública imperial en el marco de un continuo forcejeo entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre la capital y las regiones que conformaban el nuevo país. Si el control fiscal del nuevo régimen se circunscribió básicamente al Valle de México, nos indica el autor, dos aspectos completan el panorama. Por una parte, la conformación del ejército regular como un actor político de primer orden, fuera de los límites de la antigua obediencia y sometimiento a la corona española, que ejercerá una presión continua sobre el gasto fiscal y que será una fuente de inestabilidad ante los diversos ensayos por reducir y redimensionar el gasto militar del país. Por la otra, la incapacidad de los gobiernos del Imperio para lograr fuentes adicionales de recursos fiscales, ya fuera mediante la aprobación de nuevas contribuciones (como era el caso de las contribuciones directas), la restauración de los ingresos de la otrora “joya de la corona” –el estanco del tabaco–, la creación de papel moneda o la contratación de deuda pública interna y externa. Sin ellos, hubo que acudir a los “odiosos” expedientes del régimen virreinal del periodo previo: los préstamos forzosos, las incautaciones y la elevación de las tasas. Sin recursos fiscales y

sometido al fuego cruzado de las élites regionales y los partidarios del régimen republicano, el gobierno del Impero cayó en 1823.

El tercer capítulo se aboca al estudio de la construcción del pacto fiscal federal de 1824. Como señala el autor, la formación de este nuevo régimen político, la República federal, se realizó en peores condiciones fiscales que las vividas durante el acceso a la independencia. En el tratamiento que otorga Hernández Jaimes al problema del pacto fiscal, concretado en el decreto de división de rentas de agosto de 1824, sobresale como novedad el detallado análisis de los debates y propuestas que se realizaron en las comisiones y los plenos del congreso y el senado en los que se muestra la diversidad de pareceres y posturas políticas de los actores del periodo. Gracias a ello percibimos no sólo las divisiones entre el Ejecutivo y los representantes de los estados (algo previsible en una lucha en la que se dirimía el control territorial de los recursos fiscales), sino también, y menos conocido, dentro de las diversas delegaciones que representaban a las provincias en el Legislativo (futuros estados).

Como resultado de los informes previos empleados por las comisiones para proponer la división de rentas, el autor muestra el “horizonte” fiscal previsto para los ingresos y egresos del erario federal y los estados, un aspecto clave para el análisis del autor en tanto se establece como punto de comparación del desempeño posterior del erario nacional. Desde él se ponderarán los resultados y el éxito o el fracaso de los distintos gobiernos y periodos del primer federalismo. Cabe destacar que como resultado de este análisis el autor afirma que las posturas confederalistas fueron derrotadas en el debate parlamentario, lo cual supone una rectificación de lo escrito sobre el periodo que tiende a resaltar el carácter confederal que en materia fiscal asentó la división de rentas de 1824, con el añadido de que dicho acuerdo pauperizó y debilitó la esfera de la federación a favor de los estados.

El cuarto capítulo atiende al estudio de la fuente tributaria que según el diseño hacendario de 1824 y la praxis fiscal del primer

federalismo debía aportar los mayores ingresos del erario público: los aranceles. Partiendo del arancel provisional de 1821 y de los diversos proyectos de reforma hasta la aprobación del arancel de 1827, se analizan las distintas posturas del periodo (desde el liberalismo radical que abogaba por una notable reducción –cuando no la total eliminación– de los aranceles hasta el prohibicionismo, pasando por diversas modulaciones del proteccionismo, según productos y regiones). El resultado del estudio asienta la visión de una política inmovilista que hizo que los grandes acuerdos del periodo 1821-1824 (derechos de importación, internación y tonelaje, un gravamen medio de 40% y la confección de un listado de productos prohibidos –con mayor o menor nomenclatura según periodos–, con los productos textiles y la plata y oro en pasta como piedras de toque) se prolongaran a lo largo del periodo tratado en el libro.

El quinto capítulo entra de lleno en la reconstrucción cuantitativa del desempeño de la Hacienda pública federal durante el sexenio 1825-1831, con base en los datos asentados en las *Memorias de Hacienda*. Unos informes que, como ya indicamos, son evaluados por el autor a partir de las previsiones elaboradas en 1824. Así, desde el punto de vista de los ingresos, el resultado del desglose contable confirma lo sabido hasta ahora: el buen desempeño de los ingresos arancelarios, el fracaso relativo pero creciente del estanco del tabaco y el contingente que debían pagar los estados. Un fracaso que sólo pudo compensarse parcialmente con la incautación que efectuó el erario nacional de la aduana de la ciudad de México en 1826, una medida no contemplada en el acuerdo fiscal de 1824. Por lo que respecta a los egresos, una destacada novedad del presente libro: no sólo presenta los volúmenes totales, sino que aparecen desglosados, gracias a lo cual se constata un hecho lógico y conocido, el peso mayoritario de los egresos destinados a la defensa –el pago del ejército regular y la incipiente y escasa armada de México–, y una novedad, el tremendo peso de los gastos de Hacienda;

en este caso no como resultado de la estructura burocrática y del costo de sueldos, salarios y pensiones de la lista civil, sino del pago de la deuda externa e interna. De ahí que se impute a esta variable el ser la causa principal del déficit de la Hacienda federal/nacional, que devendría crónico, en la medida en que los magros resultados del estanco del tabaco y el contingente tuvieron que ser financiados, primero, con la deuda externa (1824-1827) y, a partir de 1828, con la contratación de deuda interna. Aquí radica otra de las novedades del trabajo, ya que no sólo se enuncia el problema de la creciente deuda interna sino que se desglosa y cuantifica en sus etapas iniciales (el precedente del trabajo de Barbara A. Tenenbaum, cabe señalarlo), lo cual da rostro al conjunto de individuos acaudalados y casas comerciales que hicieron de los préstamos al erario público una parte medular de su actividad mercantil, gracias a los cuales no sólo obtuvieron suculentos dividendos (a pesar de las resistencias de los gobiernos), sino también a las cuantiosas rebajas logradas en el pago de aranceles con bonos y títulos que obtenían con grandes descuentos en una especie de mercado secundario de deuda interna. El capítulo se redondea con la constatación de los fracasos que experimentaron las distintas administraciones, con el ministerio de Lorenzo de Zavala (1829) como ejemplo notorio, para allegarse fuentes adicionales de recursos fiscales, léase contribuciones directas liberales. El corolario de todo ello fue el retorno, una vez más, de medidas que recordaban la “tiranía” del periodo colonial y el primer Imperio: la elevación en las tasas (caso del derecho de consumo), descuentos en sus haberes a empleados civiles y militares, con muy poco impacto en términos cuantitativos pero generadores de mucho descontento, y préstamos forzosos.

La crisis final del régimen federal en materia fiscal (1830-1835) es tratada en dos capítulos: el sexto, dedicado a la administración de Anastasio Bustamante (1830-1832), bajo el título significativo de “Recaudación exitosa, agiotistas voraces”, y el séptimo, en el que se atiende a la reacción liberal –bajo la administración

del presidente Antonio López de Santa Anna y el vicepresidente Valentín Gómez Farías (1833-1834)– y la contrarreforma, encabezada por el propio Santa Anna en un camino que llevaría al fin del régimen federal en 1835.

Así, en el capítulo sexto se hará constar el mantenimiento de los rasgos generales del periodo previo, tanto en los ingresos, egresos y déficit, como en la tónica de los debates parlamentarios y en la opinión pública (seguidos en la prensa y la folletería). La novedad del periodo consistió, afirma el autor, en el empeoramiento de las variables del gasto (mayor egreso militar –en especial con las revueltas de 1832– y en la deuda pública interna) que absorbieron la mejoría en los aranceles y los ingresos del Distrito Federal. De igual manera se señala el deterioro aún mayor del estanco del tabaco y el pago del contingente. Lo más destacable en estos rubros consistió en la redefinición del cálculo de contingente de un cupo anual nacional al que cada entidad aportaba una cuota, se pasó a un porcentaje sobre el total de ingresos brutos de las entidades federativas, 30%, con exclusión del derecho de consumo y computando en el estanco del tabaco sólo los ingresos líquidos, y en la cesión de dicho estanco en la etapa agrícola a empresarios privados mediante contratos. Si bien esta medida obligaba al gobierno a hacer partícipes a otros agentes en las ganancias del negocio, se obtenía a cambio una renta segura sin la costosa pugna política y territorial que había tenido que sostener hasta entonces con los estados y los contribuyentes. Un camino que, finalmente, acabaría consolidándose.

El último capítulo, denominado “Deuda pública y bienes eclesiásticos”, analiza el breve gobierno liberal de Santa Anna y Gómez Farías, en el que el autor destaca dos temáticas fiscales: el intento de liberar al erario del peso de la deuda, en especial la interna, y la búsqueda de un mecanismo nuevo de financiación, la desamortización y venta de los bienes del clero secular y regular (uno de los elementos que llevaron a la caída de la administración de Gómez Farías). Todo ello sin desatender otro conjunto de medidas, de fuerte con-

tenido reformista liberal, que en términos fiscales empeoraron la situación de los erarios estatales y el federal, como fueron el decreto de abolición de estanco del tabaco en su etapa agrícola en todo el país y la supresión de la coacción civil del diezmo eclesiástico, ambos en 1833. En este contexto sólo quedó una opción: el recurso a los aranceles, lo cual estaba conectado de forma inextricable con la deuda interna, con lo que se agravó la de por sí difícil situación del periodo previo. Hernández Jaimes resalta en este contexto la reaparición del cuestionamiento del acuerdo fiscal de 1824, en el sentido de que volvieron a la palestra tanto las posturas confederales como las centralistas. Aunque se impuso el estatus quo, en el propio debate el autor percibe un síntoma de que se estaba cuestionando por la vía fiscal la propia definición del régimen federal, tal y como había sido establecido en sus orígenes. La segunda parte del capítulo séptimo se aboca a mostrar los intentos de desandar el camino hecho en materia liberal (reconstruir el estanco del tabaco y abolir la suspensión del diezmo, todo ello sin éxito), así como a estudiar los pasos dados por la administración de Santa Anna en la construcción de un régimen centralista en lo político y fiscal durante el bienio 1834-1835. Si bien las medidas no dejan lugar a dudas, todavía son poco claras las causas de este proceso, que el autor deja en calidad de hipótesis ya que remiten a la emergencia de dos actores que no forman parte del núcleo argumental del libro. Por una parte, el hecho de que la salud financiera de las entidades federativas sufrió un fuerte deterioro como resultado del peso excesivo en el gasto de las milicias cívicas y las burocracias estatales, del deterioro de ciertas fuentes de ingresos (tabaco, diezmo) y del retorno a prácticas “opresivas” del antiguo régimen colonial (préstamos forzosos, incautaciones, etc.). Por la otra, el papel de los contribuyentes, representados en los ayuntamientos (una esfera apenas trabajada en la historiografía fiscal), los cuales parecían mostrar un creciente malestar contra sus gobiernos regionales, con el añadido de que se aprecia la idea de que con un cambio

de régimen cabría esperar una disminución en el peso de la incidencia fiscal sobre sus ingresos y propiedades.

Esta breve enumeración de los temas tratados, las fuentes empleadas y las propuestas metodológicas constituyen un buen ejemplo del interés y novedad que representa el libro de Jesús Hernández Jaimes. Una obra que enriquece y continúa una línea de investigación cada vez más presente y, opino, necesaria en la historiografía mexicana y latinoamericana.

Ernest Sánchez Santiró

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

JOSEFINA Z. VÁZQUEZ y JOSÉ ANTONIO SERRANO O. (coords.),
Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835),
México, El Colegio de México, 2012, 697 pp. ISBN 978-607-
462-369-7

Debo decir previamente que el libro me parece un palpable testimonio del meritorio esfuerzo continuado de la doctora Vázquez y de un nutrido grupo de investigadores, que ya se expresó en otro libro colectivo anterior: ambas obras mantienen el objetivo de estudiar y profundizar en el estudio del federalismo en México.¹ Los estudios que integran la primera están dedicados a analizar el establecimiento de la forma federal de Estado en las entidades geopolíticas de la naciente nación y el papel que las diputaciones provinciales jugaran en ese su tránsito hasta convertirse en Estados federados. Los ensayos de la segunda dan cuenta de las dificultades y obstáculos a que se enfrentó esa primera experiencia: dificultades y obstáculos que die-ran al traste con ella. De esta segunda obra me ocuparé aquí.

¹ Josefina Z. VÁZQUEZ (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003.