

ERNEST SÁNCHEZ SANTIRÓ, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 2016, 486 pp. ISBN 978-607-947-521-5; e ISBN 978-607-947-034-0

Hay una idea muy influyente en la historiografía europea de que el Estado moderno es producto de las decisiones fiscales y financieras que tomaron en su momento los soberanos (parlamentos o no) para afrontar las guerras en el siglo XVII. Últimamente la atención se volcó más al gasto que a los ingresos y ha aparecido una variante, “el Estado contratista”, que apenas matiza los atributos del Estado moderno, pero de ningún modo altera la relación guerra finanzas con la naturaleza de la formación de Estados e instituciones políticas. Esa interpretación suele permear la historiografía latinoamericana sobre cuestiones similares, con el “inconveniente” de que los Estados soberanos en la región emergieron de una “fragmentación” de jurisdicciones territoriales existentes más que de una agregación e incorporación de jurisdicciones contiguas. Tal vez por ello el modelo no funciona con la misma persuasión en Hispanoamérica. En verdad los Estados modernos, o poscoloniales en América Latina, surgieron también de contextos bélicos que demandaron ingentes recursos fiscales. Sin embargo, en este caso la guerra parece haber contribuido más a conformar identidades nacionales que soberanías estatales capaces de imponer legítimamente su monopolio de autoridad y financiarse suficientemente en el intento. La fragilidad fiscal y los conflictos armados son características comunes a todas las repúblicas heredadas de la implosión de la Monarquía Hispánica en las Indias. Tampoco la metrópoli estuvo exenta de estas dificultades¹ por lo que la condición “colonial” del problema merece alguna sospecha.

En esa problemática transición no hay tal vez un periodo más crucial que el que sirvió de contexto para la emergencia de los nuevos arreglos políticos, republicanos o imperiales, confederales, federales o

¹ Al momento de escribir esta reseña, la estructura del Estado español organizado por la Constitución de 1978 está atravesando su momento más crítico luego del referéndum en Cataluña el 1º de octubre de 2017.

centralistas, desatada por la crisis metropolitana de 1808-1810. Éste es el periodo que para el caso de México cubre el más reciente libro de Ernest Sánchez Santiró. *La imperiosa necesidad* es “una visión global” del desempeño de las finanzas públicas virreinales en Nueva España en el periodo crítico que terminó con la soberanía del rey en México y el “colapso del erario”. Es también la más reciente publicación de una dilatada investigación sobre aspectos fiscales y políticos de México en la transición de colonia a nación.

El libro tiene seis capítulos sustanciales. La introducción presenta un estado de la investigación sobre el erario novohispano y el contexto político a la luz de la historiografía mexicana. Un cuidadoso glosario de los términos utilizados por el autor para diferenciar discontinuidades y persistencias institucionales, derivados de esa misma literatura, pone de relieve dos aspectos importantes: el carácter de guerra civil que tuvo en verdad el contexto político/militar de la llamada “emancipación”, y la deriva hacia la autonomía en asuntos “militares, gubernativos y hacendarios” de lo que había sido un sistema de cajas ya bastante independientes; unas tendencias centrífugas dentro de lo que se ha considerado —no sin exageración por una visión demasiado anclada en historiografías nacionales— una gobernanza colonial centralizada. En realidad, esta dinámica nada excepcional se replicó en todas las otras posesiones españolas en el continente.

El primer capítulo revisa el desempeño de las finanzas y de la economía novohispana en el periodo, cuestionando otras contribuciones que identificaron un deterioro en la trayectoria económica secular de México con esa discontinuidad política. Hace hincapié en el comportamiento demográfico y sectorial, atendiendo en particular a la minería de plata y al comercio exterior. En la línea de otros trabajos suyos, Sánchez Santiró destaca una disminución, aunque menor, de los indicadores usados por esos historiadores para medir la evolución de la economía y el comercio. Las conclusiones no cambian radicalmente el panorama sugerido, aunque la detallada discusión de la pérdida del monopolio de una “regulación” monetaria poco definida elude alguna referencia a efectos esperables de la desunión monetaria que la crisis produjo. El capítulo resume apretadamente las circunstancias económicas en las que se desencadenó la crisis —importando varios efectos de la guerra generalizada en Europa—. Sánchez Santiró propone una

trayectoria más matizada de los perjuicios en la economía anunciando una secuencia de “crisis, recuperación y transformación” en el comportamiento del erario como un “nuevo contexto económico” donde reflejar las decisiones y reacciones de actores y regiones. Probablemente la incorporación de algunos trabajos recientes sobre desarrollos en la economía atlántica contemporánea (Cuenca, 2014; Pearce, 2007; García de León, 2011) habría permitido abrir una perspectiva más comprensiva para los cambios fiscales y políticos en Nueva España al momento de la guerra civil. Aunque su caracterización invita a varios análisis en mayor detalle o precisión, éste es para Sánchez Santiró el “escenario” donde considera el desempeño del erario.

El capítulo II ofrece las claves del título e intenta una aproximación conceptual a la economía política del momento. Describe en términos jurídicos la retórica del gobierno del erario y el “marco regulatorio”. Es un poco más difícil de ver el “marco jurídico” en la casuística que informó la gobernanza de las Indias. Y en ese particular el calificativo “orden de antiguo régimen” necesitaría algunas precisiones dadas las diferencias económico-políticas con otros regímenes de antiguo régimen, como Francia o Portugal (por mencionar los más próximos), así como en el seno de la Monarquía Hispánica y aun de la misma Nueva España. Como bien muestran los trabajos anteriores de Sánchez Santiró, los reglamentos no fueron elaborados en la metrópolis, sino en el espacio virreinal, y fueron sancionados por la monarquía solo *a posteriori*; su aplicación seguía una “regulación informal paralela” surgida de “prácticas de recaudación, gasto y control fiscal” fuertemente locales y particulares a cada caja, que afrontaron con relativa aquiescencia las exacciones metropolitanas y los gastos locales. La falta de uniformidad de las tasas y de “homogeneidad” (¿universalidad?) en las contribuciones, la informalidad de prácticas consuetudinarias “inmemoriales” ejecutadas por oficiales reales apuntados mediante la muy extendida venta de oficios; un *enforcement* circunstancial de derechos de propiedad y contratos que descansaba en la naturaleza local de la administración de justicia, son todas ellas características comunes a otras jurisdicciones en Hispanoamérica. En otras palabras, la teórica centralización de la soberanía fiscal y política de la Monarquía Hispánica era en realidad atenuada por privilegios territoriales y corporativos de los que la conformaban. La fragmentación que le siguió

no era inevitable, y aparece entonces como una retroproyección de los Estados nacionales del siglo XIX.

Así, la “imperiosa necesidad” como justificante de decisiones y recursos extraordinarios fue la apelación a la “necesidad del imperio (o del soberano)” para extraer/obtener recursos, préstamos o auxilios de súbditos cuidándose de no perjudicar la legitimidad del reclamo y comprometer así sus resultados. En ese sentido, la debacle del orden virreinal a partir de 1808-1810 se superponía al cataclismo en la política que representaron la revolución francesa y Napoleón. Ello arrojó a administradores y corporaciones, mineros, comerciantes y financieros —eclesiásticos, estancos y cajas de comunidades—, a un delicadísimo acto de equilibrio; éste fue la reformulación de la representación, la tributación, el gasto y el ejercicio del poder al mismo tiempo que se navegaba entre la persistencia y la “revolución” del orden de cosas vigente.

El impacto de la guerra civil en las estructuras administrativas y de recaudación existentes, así como la adaptación a las nuevas arenas de negociación de las viejas y nuevas corporaciones que ocuparon el vacío constitucional abierto con la deposición de Fernando VII, quedan muy bien de manifiesto en el resto del capítulo. Sin embargo, el proceso de “constitucionalización del erario regio” —que refiere sólo a escritos políticos y a un ideario para un reordenamiento institucional— “que limitase el poder del monarca [...] [como] restricción que acotase medularmente la capacidad de intervención de la corona” sobre los bienes de los súbditos parece mucho menos plausible. La estilizada historia del diseño y del cambio institucional en cuestiones fiscales tiene ecos de la narrativa convencional sobre las diferencias de Borbones y Habsburgos —y de las reformas de la segunda mitad del XVIII—. No sorprende entonces que el “destino de esas iniciativas” concluya en la repetida paradoja de su “fracaso”. La crisis que envolvió al sistema a partir de 1808, la insurgencia, la Constitución de Cádiz y la guerra civil que siguió, en México y en toda Hispanoamérica, están claramente delimitadas en el tejido de autoridades y los “tendones” que lo mantenían los situados. Casi no hay sin embargo referencia a los intereses sectoriales y regionales afectados, y cómo se alistaron ellos en cada bando, a pesar de la significativa redistribución de recursos que

hacían esas transferencias. Curiosamente, la guerra civil se presenta como exógena a los desarrollos fiscales del momento.

Los capítulos III y IV forman el cuerpo del libro; ellos describen con mucha solvencia y detalle las vicisitudes del gasto y de los ingresos antes y durante la crisis. Ambos se fundan en una intensa y cuidadosa utilización de la historiografía —a la que del autor ha contribuido como pocos a consolidar—. En el primer caso el balance es el conocido aumento del gasto militar y la disminución de erogaciones en empleos (oficios) civiles y en agencias cruciales, como la Casa de Moneda y el Estanco. Cabe recordar que esos oficios, por su origen, eran más inversiones de particulares que gastos de la administración. En ese contexto, considerar medidas de reducción del gasto en términos de “eficiencia” no parece adecuado; en realidad ellas afectaban el reembolso de acreencias contra las cajas, de la misma manera que cesó el pago de juros, bulas, pensiones, créditos varios y libranzas giradas contra las mismas cajas. Esas medidas buscaban reducir la carga sobre las cajas a la vez que afectaban derechos de propiedad de los reales acreedores. Aunque ciertamente obligaban a la Hacienda, ninguna de esas acreencias había tomado aún el carácter de deuda pública verdaderamente.

El capítulo IV elabora sobre una materia más conocida: los ingresos, con una densidad de información remarcable. Muestra que la “necesidad imperiosa”, la casuística en la política fiscal y la “mezcla de los intereses públicos y privados” de los aparatos de recaudación y ejecución del gasto no variaron. En este sentido, la capacidad fiscal después de 1808 no aparece muy diferente, sino más carenciada y con medios más limitados, lo que abrió múltiples y novedosas instancias de negociación propias de la escasez y el vacío de autoridad. La discusión de los varios intentos de cambios en los impuestos está muy cuidadosamente presentada en sus resultados, en especial las alternativas de imposiciones directas en una cultura de impuestos indirectos —cuya recaudación estaba semi “privatizada” ya antes de 1808, como había sido el caso de las alcabalas o el almojarifazgo—. Hubiera sido interesante considerar la incidencia efectiva de viejos y nuevos gravámenes en estas circunstancias. Ello habría permitido capturar la dimensión económico-política de la crisis y la agencia política de los actores intervinientes un poco más de cerca.

El capítulo V es el que aporta las mayores novedades para esta lectora y abre múltiples y sugerentes cuestiones de economía política para investigaciones futuras. Adecuadamente, Sánchez Santiró recapitula una bibliografía de tres décadas atrás sobre la deuda y la “penuria”. El capítulo se detiene también en las definiciones que hacía el propio fisco de sus obligaciones. La variedad de los montos aducidos por los historiadores refleja la diferente naturaleza de los créditos contra la Hacienda Real. El concepto de deuda pública para el periodo 1810-1821 no disimula esta confusión. Por un lado, no había nada realmente “público” en cuanto al origen de los ingresos ni en el reconocimiento de créditos que gravaban a la Hacienda. Los adeudos corresponden más a adelantos impagos —para resolver problemas de liquidez comunes a todas las cajas contingente a la disponibilidad de moneda acuñada— de una hacienda sólo nominalmente patrimonial. Ellos no tenían fondo de amortización establecido ni término de cancelación, a veces incluso ni tipo de interés explícito (a excepción de los vales reales, cuya instrumentación se decidía en Madrid), ni siquiera acreedores claramente especificados, como sucedió con la desamortización de obras pías, bulas, capellanías y otros vehículos financieros similares. Esas medidas afectaban a los dueños originales del capital vía los intermediarios sobre los que se aplicaban las medidas. La reconstrucción de esas obligaciones —suplementos, préstamos, juros, temporalidades e impagos varios— es muy valiosa. Ella, sin embargo, no arroja demasiada luz sobre quiénes eran los últimos acreedores ni sobre cómo fueron afectados por las acrobacias de la caja para mantener el flujo de dinero fresco. Es complicado caracterizar como “crítica” la situación financiera en la década de 1780 en razón de la “acumulación de préstamos crecientes”. No se diría eso en el caso de Inglaterra, donde el Parlamento alcanzó niveles extraordinarios de endeudamiento en similares circunstancias. Sólo cuando la solvencia del acreedor —más que la credibilidad— reveló dificultades la situación de torno crítica —y eso sucedió progresivamente sólo después de 1808.

El financiamiento languideció cuando la Hacienda mostró cada vez mayor desorden y urgencias, lo que eclosionó en 1812. Es verdad que mejoró —sólo relativamente— en 1817 pero no continuó más allá de 1821. Entonces los compromisos se volvieron menos creíbles, por un lado por la baja de los ingresos, y por otro por los efectos de la

creciente fragmentación monetaria, que afectaron a los precios y tipos de interés. Sólo el precio de las tortillas subió 250% entre 1790 y 1821 (Challu y Gómez, 2015), signo de una inflación que creció en la década de 1810 y tuvo que afectar el tipo real de interés. Sin conocer el precio real del dinero es difícil distinguir beneficios o perjuicios para la Hacienda o para los acreedores; más aún cuando los canales tradicionales de compensación de donativos y préstamos hasta 1808 entraron en cuestionamiento al disociarse las funciones de proveedor financiero de la de recaudador, como habían tenido el Consulado, el Estanco o el Tribunal de Minería anteriormente.

Como en la actualidad, una crisis severa de deuda afecta de modo muy diferente a acreedores y deudores. Aun en contextos institucionales más modernos, con derechos de propiedad “mejor establecidos” y arenas de negociación más “definidas”, como esperan los neoinstitucionalistas, esas crisis conllevan fuertes dificultades políticas. Ése es el contexto en el que debe insertarse la retórica de ambos bandos y de quienes les ofrecían a su vez una voz pública. El problema es que estos conflictos están narrados solamente desde la perspectiva del erario. Sin una identificación más clara de la incidencia de las medidas del gobierno virreinal para sufragar gastos —de los que dependía su supervivencia—, mejorar la recaudación —cuidando de infligir el menor costo político posible— en un contexto precario de legitimidad, y a la vez seguir obteniendo financiamiento, la narrativa cubre apenas la mitad de la cuestión. Sobre todo teniendo en cuenta el marco en el que el gobierno virreinal operaba enfrentando fricciones disolventes de la insurgencia y demandas de autonomía de cajas y regiones, ahora capaces de comerciar directamente con el mundo y de acuñar su propia moneda. En ese contexto macroeconómico, la idea de Cárdenas sobre el estancamiento de la economía sigue siendo plausible para el largo plazo, porcentaje más o menos; la descripción de la disolución política y fiscal del orden virreinal en el corto plazo —y los comienzos de su transformación en Estado federal luego de 1821— que ofrece Sánchez Santiró es fundamental para entender los determinantes de aquella trayectoria.

El capítulo VI narra el colapso del erario virreinal luego de la crisis y recuperación de la década previa a 1821. La recuperación de la hacienda fue tan efímera como los logros del orden centrado en los

cuerpos políticos y económicos — y la Casa de Moneda — de la ciudad de México por permanecer en control. La disolución probablemente había comenzado mucho antes de 1808; a ello contribuyeron, en las dos o tres décadas previas, el extraordinario crecimiento de la minería en el norte, la creciente accesibilidad de regiones mineras y de agricultura comercial, para mercadear sus productos o cambiar su plata directamente evitando el costo de intermediación de aquellos en la ciudad de México. No fue el comercio libre sino el comercio directo el gran catalizador.

Este libro narra con extremo cuidado y magnífico alcance los efectos de la disolución de la primacía fiscal, comercial y financiera, así como política de los intereses de la ciudad de México en la década que siguió a los sucesos de Bayona. Luego, la guerra o el conflicto regional continuaron por otros medios y en otras arenas, como fueron la arquitectura de la república federal y las dificultades para restablecer una unidad — y soberanía — monetaria y fiscal. Ellas impidieron al México postindependiente tener un Estado con capacidades administrativas suficientes para evitar la penuria del endeudamiento y una trayectoria económica de largo plazo más feliz. Sánchez Santiró muestra muy bien las insuperables dificultades que causaron el deterioro del erario novohispano, las que condicionaron la sanción y la duración de la primera Constitución. Así *La imperiosa necesidad* es, necesariamente, el punto de partida obligado para repensar la historia política de México en el siglo XIX temprano.

Alejandra Irigoin

London School of Economics

PETER GUARDINO, *The Dead March. A History of the Mexican-American War*, Cambridge, Harvard University Press, 2017, 512 pp. ISBN 978-067-497-234-6

Quienes nos interesamos en el siglo XIX mexicano debemos mucho a Peter Guardino. Sus investigaciones nos han abierto una ventana sobre su complejísima cultura política y permitido entender las formas en