

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
“Francisco García Salinas”

Unidad Académica de Historia
Programa de Doctorado en Historia
Generación: 2011-2015

LA FISCALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DEL
ESTADO DE ZACATECAS: EL TABACO COMO
RENTA, 1823-1857

TESIS

Que para obtener el grado de Doctor en Historia

Presenta:
Adolfo Trejo Luna

Director de tesis:
Dr. René Amaro Peñaflores

ZACATECAS, ZAC., DICIEMBRE DEL 2014

Índice

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I. El estanco del tabaco en Nueva España, monopolio y cambios en el periodo de transición, 1765-1823	19
1.1. Orígenes del tabaco.....	19
1.2. El consumo del tabaco un ingreso Real en la dinastía de los borbones.....	22
1.3.Tabaco: producción, elaboración y venta en el virreinato novohispano ante la necesidad financiera.....	26
1.4. Cádiz y el movimiento insurgente de 1810: fin de los ingresos del estanco a la Real Hacienda.	46
1.5. La Diputación Provincial de Zacatecas y la institucionalización del tabaco como parte de su base fiscal.....	53
Capítulo 2. La lucha entre los estados y la federación por el control del estanco del tabaco, 1824-1829.....	59
2.1. Los proyectos económicos en la primera etapa independiente.	59
2.2. División y crisis del estanco del tabaco entre los estados y la federación, 1824-1829.	64
2.3. Instalación de la fábrica de tabacos en Zacatecas.	78
Capítulo 3. Política fiscal liberal: ¿continuidad colonial o nueva fiscalidad?, 1829-1835.	88
3.1. Política fiscal en el México independiente.....	88
3.2. Los estados y la fiscalidad liberal.....	93
3.3. Autonomía fiscal y gobernabilidad en el estado de Zacatecas, 1829-1835.	98
3.4. Ingresos y egresos de la hacienda pública de Zacatecas, 1826-1830.	117
Capítulo 4. Régimen centralista y nuevo proyecto de reforma fiscal liberal, 1835-1846.	125
4.1. Fracaso fiscal de la Hacienda nacional en la Primera República Federal, 1824-1835.	125
4.2. Gobierno general sin recursos: intervención de las haciendas públicas de los departamentos, 1835-1837.....	128
4.3. Régimen centralista y contribuciones directas liberales, 1835-1846.....	139

4.4. Los departamentos y su crisis financieras: reforma a la política fiscal del centralismo.....	159
Capítulo 5. Restablecimiento del federalismo y recomposición fiscal nacional, 1846-1857.	164
5.1. Restablecimiento de la Constitución de 1824: ¿Cuáles fueron las nuevas atribuciones de los estados?	164
5.2. Zacatecas: política y fiscalidad, 1835-1849.....	176
5.3. Disposiciones legislativas: el tabaco como renta, 1835-1857.	182
5.4. Departamentos, empresarios y gobierno nacional por el control del estanco del tabaco, 1837-1857.	185
CONCLUSIONES.....	202
FUENTES.....	209
ANEXOS.....	217
Anexo I. Se instala la fábrica de tabacos en Zacatecas.....	217
Anexo II. Decreto: Estanco del tabaco.....	219
Anexo III. Reglamento de la fábrica de tabacos.....	221
Anexo IV. Ley. Contrabando de tabaco	224
Anexo V. Ley. Libertad de la siembra y expendio del tabaco, 23 de mayo de 1829.	225
Anexo VI. Ley. [26 de mayo de 1832] Se deroga la de 23 de mayo de 1829, que declaró libre la siembra y expendio del tabaco.....	227
Anexo VII. Bando. [3 de junio de 1833] Sobre la libertad del tabaco en su siembra y expendio.....	229
Anexo VIII. Decreto del Supremo Gobierno. [15 de abril de 1837] Bases para el restablecimiento del tabaco, que dispone la ley de 17 [de enero de 1837].	230
Anexo IX. Decreto del gobierno [20 de diciembre de 1841]. Reglamento para el giro y administración de la renta del tabaco.	233

EN MEMORIA DE MI PADRE, ADOLFO TREJO TREJO

AGRADECIMIENTOS

Decir gracias es uno de los valores más grandes que aprendí en casa. Agradezco a las personas e instituciones que me apoyaron en este proceso de investigación que más allá de obtener una tesis, me permitió formarme dentro de una disciplina humanista como la historia.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo económico del CONACYT que me permitió dedicarme de tiempo completo al estudio, agradezco la beca económica recibida que fue mi sustento durante los últimos años. De igual forma expreso mi gratitud a mi Universidad Autónoma de Zacatecas, en particular al programa de Maestría-Doctorado en Historia por haberme brindado educación, enseñanza, trabajo, disciplina y la oportunidad de convertirme en un mexicano responsable con mi país.

Al archivo Histórico del Estado de Zacatecas no tengo más que expresarle mi agradecimiento por tantas horas de trabajo que siempre estuvieron acompañadas del mejor trato, atención, aprendizaje y gentileza, mi gratitud para Cristina del Río Hernández, Cristina Morales Miramontes, Rosaura Herrera Rosales y en particular para la compañera Genoveva Raquel Andrade Haro

A mis formadores de la maestría y doctorado mi más grande reconocimiento por su labor y generosidad, de igual manera al personal administrativo. A mi asesor en la maestría, el Mtro. Eduardo Cardoso Pérez y al Dr. René Amaro Peñaflores, maestro y asesor durante el doctorado mi más grande admiración y respeto por todas las horas de asesoría y por compartir su conocimiento y puntos de vista que me permitieron concluir en tiempo y forma mi tesis.

A la Dra. Mariana Terán Fuentes le agradezco el apoyo y confianza recibido desde el 2008, le expreso mi admiración y gratitud que tiene con los estudiantes y con la institución.

A todos mis compañeros de la maestría y doctorado le manifiesto mi admiración y respeto por todos estos años que compartimos juntos dentro y fuera del salón de clases.

Finalmente, y no por eso menos importante agradezco la paciencia y confianza de mi compañera de vida, Jessica Aracely Bañuelos Rico que me apoyó en todo momento durante estos años y me alentó a seguir adelante a pesar de las adversidades encontradas en este largo camino. A mis papás, Adolfo y Anita, a mis hermanos Juan Carlos, Mario Antonio y Luis Alonso, y a mis hermanas, Diana, Sandra María Guadalupe, Clarisa, María del Rosario y a la más chiquita, Mariana. Sin el apoyo de toda mi familia no estaría donde estoy y no sería quien soy, muchas gracias.

INTRODUCCIÓN

La historiografía tradicional ha demostrado que la fortaleza política y económica de Zacatecas entre 1824 y 1835 se debió al auge productivo de la minería de la plata, a la primera inversión estatal en las minas de Fresnillo y su consecuente productividad, pero poco se han estudiado otras fuentes de ingresos como el estanco del tabaco que tuvo una importancia fundamental, a tal grado que llegó a igualar y en algunos casos superar dichos ingresos provenientes de la producción argentífera. El estado de Zacatecas desarrolló todo un proceso administrativo y fiscal moderno y de corte liberal que le permitió extraer los mayores recursos del tabaco a través de una compleja estructura de compra, manufactura, venta y vigilancia. Aprovechó como ningún otro estado las facultades que le dio el sistema federal o como recientemente también se le ha denominado, confederal establecido en 1824 a través de la división del estanco del tabaco entre los estados y la federación.¹ Las nuevas entidades se encargarían de fabricar y comercializar los cigarrillos-puros y el gobierno nacional se encargaría de la producción y les dotaría, a través de la venta, la materia prima, el tabaco en rama o en su caso el producto ya elaborado.

Es cierto que la producción de plata fue el motor de la economía zacatecana y en función de sus cuantiosos ingresos se impulsó y diseñó un proyecto de industrialización basado en tres sectores claves: la minería, los textiles y el estanco del tabaco. Éste logró convertirse en rubro importante de la base fiscal del estado, incluso a partir de sus grandes ingresos se pensó en desarrollar un Banco para promover el desarrollo económico, así como apoyar la educación y a los ayuntamientos. El periodo de Francisco García Salinas (1829-

¹ Al respecto, Carmagnani señala que el pacto que dio origen a la primera forma estatal no fue en verdad de tipo federal sino confederal, nació de la voluntad de crear un poder federal mínimo, de modo que las primicias pudieran implementar e institucionalizar su gobierno interior a partir de las funciones que ejercieran informalmente por largo tiempo. Las competencias del poder federal quedaron reducidas, esencialmente, a la de “sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores”, es decir, se ejerció sólo una parte de soberanía, la interna que estaría a cargo de los nuevos estados independientes, libres y federados. Carmagnani, Marcello: *Las formas del federalismo mexicano*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2005, pp. 11-12.

1834) como gobernador del estado fue el momento más relevante que alcanzó el estanco: durante su gestión se elaboró y puso en marcha una legislación específica para el mejor aprovechamiento del tabaco como fuente de recursos económicos frescos. Se establecieron resguardos a lo largo y ancho del estado para cuidar que el sistema de ventas, a través de los estanquillos, no fuera afectado por los contrabandistas y se dictaminó que las haciendas públicas establecieran sus propios centros de venta propiedad del estado.

Los altos ingresos fiscales provenientes del tabaco mantuvieron su importancia en los siguientes años, la mejor muestra de su aporte a la hacienda pública estatal se registró entre los años de 1828 a 1833, según consta en los registros estadísticos. Entonces, el cuidado y protección que el gobierno estatal dedicó a este impuesto indirecto se mostró cuando la Diputación Provincial de Zacatecas en 1823 declaró que el estanco del tabaco era la columna vertebral financiera de sostenimiento del estado, y luego así lo confirmó, en 1832, Francisco García Salinas, tras declarar que el tabaco continuaría siendo la principal fuente de ingresos de la entidad.² Una evidencia más de dicha importancia del tabaco fueron las dos fábricas que se establecieron para la manufactura del tabaco, una en la capital en 1824 y otra en Villanueva en 1827.

Bajo la república centralista (1835-1846) el estanco continuó operando, pero con ciertas novedades; los departamentos quedaron fuera de la administración del tabaco y en su lugar entraron los comerciantes-empresarios que fueron el grupo que más presionó para que se mantuviera el estanco por la oportunidad que veían de controlar el negocio en vinculación con los gobiernos locales. Por otro lado, el gobierno nacional permitió la entrada del capital comercial por los beneficios económicos que le representaban los préstamos obtenidos del mismo. El pésimo estado de las finanzas mexicanas del gobierno central en la primera etapa nacional influyó notablemente para que se mantuviera el estanco,

² *Memorias presentada por el C. Francisco García Salinas gobernador del estado de Zacatecas al Congreso del mismo sobre los actos de su administración en los años de 1829 a 1834. Mandadas reimprimir por el C. gobernador constitucional Gabriel García Elías, hijo de aquel ciudadano, para obsequiar los pedidos de algunos estados y por carecer absolutamente de ejemplares, Zacatecas, Imprenta de N. de la Riva, 1874, p.25.*

por supuesto a favor de los intereses de los grupos mercantiles regionales, cosecheros y aun empresarios.

La fiscalidad que se estableció en México durante el siglo XIX estuvo determinada por la combinación de impuestos directos e indirectos. La hipótesis que planteamos es que los ingresos obtenidos a través de la renta del tabaco en su forma de estanco o libre fueron fundamentales en la paulatina construcción e institucionalización de la hacienda pública estatal-federal moderna y, por tanto, del Estado entre los años de 1823 a 1857. Ahora bien este proceso no estuvo exento de conflictos, su control de los ingresos fue motivo de una constante lucha entre los estados, la federación y los empresarios-comerciantes. Hasta 1833 los estados controlaron el estanco del tabaco, alcanzando altos índices de ingresos como fue el caso de Zacatecas que gracias a dichos cuantiosos ingresos logró constituir una hacienda pública fuerte, complementada por los ingresos mineros, con lo cual ocupó la entidad una fortaleza económica envidiable. Sin embargo, también a partir de 1833 el estanco sufrió un cambio que fue motivado por las exigencias fiscales del gobierno nacional y se decretó su liberación, con lo que apareció el control de los comerciantes-empresarios por ser este grupo económico el que contaba con el capital necesario para el manejo y operación mercantil. El control privado se formalizó a partir de 1837 en que se les otorga el tabaco en arrendamiento y se deja fuera de sus beneficios a los gobiernos de los departamentos. Fue así como durante el centralismo el tabaco mantuvo su vigencia como parte del sistema fiscal que junto con las contribuciones directas intentaron conformar la unidad de la hacienda nacional.

El que no se haya establecido tempranamente un sistema fiscal de corte plenamente liberal durante la primera mitad del siglo XIX, obedeció a la ausencia de un Estado central fuerte -federalista o centralista-, capaz de imponerse a la voluntad e intereses económicos de las regiones y establecer una fiscalidad basada en las contribuciones directas y no en las indirectas, lo cual le permitiera contar con fuentes de ingresos autónomos y no depender de las regiones mediante el pago del *contingente*. Así, las siempre precarias condiciones económicas de la hacienda nacional hicieron que recurriera el Estado a los

préstamos nacionales e internacionales; en este contexto se explica la permanencia del estanco del tabaco como un ingreso, y en el negocio siempre creciente que veían los comerciantes-empresarios.

El análisis particular de las haciendas públicas de los estados nos permitió una mayor claridad sobre el tipo de fiscalidad que se estableció en México durante la primera mitad del siglo XIX y conocer cuál es su aportación a la institucionalización de una hacienda nacional bajo la perspectiva de la construcción del Estado-nación mexicano. Como sabemos, tras la promulgación de la Constitución de 1824 se estableció política y jurídicamente el sistema federal y con ello una fiscalidad que operaba mediante una doble soberanía: la estatal y la federal. A finales de 1835 el sistema federal sufrió su primera reformulación al instaurarse el régimen centralista e iniciarse un cambio trascendental en la recaudación y administración de los recursos públicos; los errores y excesos del federalismo mexicano había obligado a centralizar las decisiones políticas, económicas y fiscales. Hacia 1846 el centralismo no había corregido el principal problema que enfrentaba su racionalidad fiscal, la falta de capital, a pesar de haber intervenido las haciendas estatales, haber creado una sola hacienda nacional y haber instaurado las contribuciones directas. De allí el restablecimiento de la Constitución de 1824 y la vuelta a los fueros fiscales regionales. Sin embargo, en 1853, al comenzar el último gobierno de Antonio López de Santa Anna, se reasume la política de centralización de los recursos públicos con la misma intención, contar con finanzas suficientes que permitieran sostener al Estado nacional.

En el periodo de estudio específico que aquí proponemos, 1823 a 1857, se pueden observar los cambios y continuidades en torno a dos proyectos de fiscalidad tanto a nivel de la federación como de los estados. Por un lado, está el sistema heredado de la etapa colonial donde destacan las alcabalas y monopolios que fueron la base fiscal de las haciendas estatal y federal, cuya persistencia duró toda la primera mitad del siglo XIX, periodo en el cual los estados lograron obtener los mejores resultados fiscales, como fue el caso de Zacatecas, por lo menos hasta 1833. Por otro lado, el gobierno federal, bajo su sistema de rentas, no logró

constituir una hacienda pública federal fuerte porque dependía de los ingresos de los estados. Como ya dijimos, a partir del establecimiento del centralismo en 1835 hay un segundo momento relevante en la fiscalidad mexicana: la implementación de las contribuciones directas que representó el primer intento constitucional e institucional por cambiar el sistema fiscal sustentado en las contribuciones indirectas. En suma, la implementación de impuestos como el de dos y tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas y el de patente representaron el inicio de la sustitución del sistema fiscal colonial

El objetivo principal de este trabajo es reconstruir una visión de la política fiscal que se desarrolló en Zacatecas de 1823 a 1857, cuyo eje analítico es la evolución y quiebre de un impuesto en particular: el estanco del tabaco y dar cuenta de su “comportamiento” en torno a la política fiscal nacional. Se busca analizar los procesos de estanco y liberación por los que atravesó el tabaco debido a que cada momento nos explica, por un lado, la necesidad de constituir una hacienda nacional fuerte y sólida, que aportara oportunamente recursos al gobierno nacional ya fuera a través de negociaciones de arrendamiento o por la propia administración, y por otro, la exigencia de los estados por controlar en su totalidad el estanco del tabaco.

Un segundo objetivo, es explicar el porqué se mantuvo el monopolio del tabaco durante la primera mitad del siglo XIX a pesar de sus problemas estructurales, como deuda y contrabando, que incidían en la renta. Los principios liberales sobre los que se fincaba la idea de un nuevo y moderno Estado-nación estipulaban que todos los estancos eran antieconómicos y estaban en contra de los principios de libertad de comercio y su apuesta fue sustituir gradualmente la renta del tabaco por otro tipo de contribuciones de carácter directo.

En este contexto, específicamente ¿a qué se debió la permanencia del estanco? Entendemos que tras la existencia en los hechos de un régimen confederal, se dividió su administración entre los estados y el gobierno central, pero luego ¿por qué no se mantuvo el equilibrio pues todos de esta manera obtenían ingresos? ¿Por qué entran al negocio del estanco los comerciantes-empresarios y se deja fuera a los gobiernos estatales a partir de 1829? Y luego,

¿por qué durante la república centralista los departamentos pelearon siempre el control del estanco? ¿Qué importancia revistió el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre en la administración del estanco a partir de 1837?

La doble soberanía fiscal que se configuró entre los estados y la federación en la primera etapa nacional es una de las características que permitió la existencia del estanco del tabaco, sin embargo, a partir de 1829, con el pronunciamiento de la libertad del estanco un nuevo actor emerge en el negocio del tabaco: los comerciantes-empresarios. En efecto, de 1830 en adelante la administración del estanco a nivel nacional adquiere un matiz diferente que consistió en dejar fuera a los gobiernos estatales e incluir al capital comercial. Esta transformación de la política fiscal obedeció a que los estados no cumplieron en tiempo y forma con los pagos correspondientes por concepto de cigarrillos y, además, este cambio no fue ajeno a las políticas nacionales que buscan incrementar los ingresos de la hacienda nacional en las contribuciones directas con poco éxito. Un aspecto trascendental en este periodo para el estado de Zacatecas, es que éste no mostró ni retrasos en sus compromisos por concepto de cigarrillos y mucho menos bajas en sus ingresos.

El otro elemento común y diferencial que permitió la permanencia del estanco fue la exitosa recaudación lograda en el periodo colonial frente a la inexistencia endémica de recursos públicos del primer gobierno nacional. Los cambios presentados en el ramo de los ingresos indirectos están estrechamente ligados a los esfuerzos de las políticas nacionales que buscan constituir una hacienda nacional sólida y con los suficientes ingresos para cubrir sus demandas crecientes de recursos económicos; se asiste a un proceso de cambio de la base fiscal de contribuciones indirectas como la alcabala a uno de corte directo que va dirigido a la propiedad. En este proceso de transformaciones, los estados se resisten y se oponen a que se les suprima uno de sus principales ingresos como el estanco del tabaco.

En efecto, con la llegada del centralismo en 1835 se acentuó la necesidad de centralizar la administración de los recursos públicos debido a que el gobierno nacional no había logrado contar con autonomía financiera y dependía de los

estados. En 1837, esta política de centralización fiscal alcanzó al estanco del tabaco: se fundó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre con la intención de controlar dicha moneda y de administrar el estanco bajo la dirección del gobierno centralista y de los empresarios. La medida buscaba la solución a uno de los principales problemas para la administración del estanco: la falta de capital. Los resultados no fueron los esperados a causa de la falta de mecanismos de control y administración que permitieran combatir la corrupción y el contrabando; y a las presiones de los departamentos por dar por terminado esta forma de manejo del estanco pues estaba en manos de los empresarios quienes controlaban parte del monopolio a través del arrendamiento que el Banco contrató.

Esta forma de administrar al estanco finalizó en 1841 y el gobierno centralista reasumió el control total. Los departamentos buscaron volver al control del tabaco, pero no lo lograrían. Estas acciones iniciadas con el centralismo estuvieron estrechamente ligadas a la política fiscal nacional que se implementó para dar vida a un sistema recaudatorio basado en las contribuciones directas, por primera vez en la historia fiscal de México se iniciaba un cambio estructural en la hacienda pública: sustituir las alcabalas por impuestos a la propiedad raíz. La permanencia del estanco del tabaco en la primera mitad del siglo XIX se dividió en dos periodos: el primero de 1821-1829 y obedeció a los intereses de los estados; el segundo, de 1830-1856 estuvo controlado en su gran mayoría por los comerciantes-empresarios que también eran una “clase agiotista”³ que vio la posibilidad de acrecentar sus negocios con el control del estanco.

Acerca de la historiografía del estanco del tabaco encontramos el trabajo de José Antonio Serrano Ortega⁴ que aborda en el periodo de 1824-1836 la

³ Una fracción de la elite económica que surgió tras la independencia de México fueron los prestamistas que continuaron una tradición de prestar dinero “a premio” desde finales del siglo XVIII. En la primera etapa nacional se les llamaba “los agiotistas”, pues prestaban dinero a corto plazo con premio o interés muy elevados, sobre todo al gobierno central en turno. Ningún gobierno asumía el poder sin asegurarse el respaldo de los prestamistas: “La consistencia con que efectuaban los préstamos creó una estabilidad informal dentro de la muy visible inestabilidad política, y logró la preservación de la soberanía mexicana.” Tenenbaum Barbara, A.: *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985. p. 15.

⁴ Serrano Ortega, José Antonio: “El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836)”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera*

tensión política y fiscal por el control del tabaco entre los estados, la federación, los empresarios y los cosecheros. Al respecto, el autor señala que a partir de 1824 en que se decretó que la administración de tabaco en su forma de estanco se dividiría entre los estados y la federación, se inició una lucha entre estas dos entidades para lograr controlar y obtener de mejor manera los mayores beneficios fiscales. Los estados buscaron consolidar y defender su autonomía; la federación buscaba la ampliación de su base fiscal. En esta lucha los estados lograron implementar un proyecto para el mejor aprovechamiento del estanco que se basó en tres puntos claves: primero, implementaron leyes y decretos para combatir el contrabando a través de las leyes de comiso; segundo, construyeron fábricas para la manufactura de tabaco; y, tercero, las entidades protegieron sus mercados a través de la implementación de altos aranceles internos para evitar la entrada de tabaco de otros estados.

Por otro lado, el gobierno federal no logró crear un proyecto exitoso en la parte que le correspondía administrar y decidió en 1829 por necesidades financieras declarar la libertad del estanco en favor de los empresarios, con la idea de que ellos garantizarían una entrada segura de capital. Con esta medida el gobierno federal dio un duro golpe a los erarios estatales y comenzó a desarticular los beneficios fiscales que recibían los estados, en contraparte los empresarios iniciaron el control del negocio del tabaco; comenzó así una lucha por el estanco entre los empresarios y las entidades. El otro grupo que peleaba por mantenerse dentro de la estructura del estanco fueron los cosecheros de Veracruz, los cuales habían sido históricamente los más beneficiados dentro de esta estructura monopólica; la entrada de los empresarios también los perjudicó, a pesar de que no fueron desplazados del todo como los estados, sin embargo, las condiciones en que se establecieron los nuevos contratos para la siembra de tabaco no les fueron favorables y pedían que restablecieran como en tiempos del virreinato.

República Federal Mexicana, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, pp. 203-209.

Otro de los analistas del estanco del tabaco es David Walker,⁵ quien sostiene que la *empresa mexicana del tabaco* es la más grande y mejor organizada sociedad anónima constituida por empresarios con el propósito de explotar y controlar el cultivo, fabricación y venta de tabaco y sus productos en todo México entre 1830 y 1857. En su análisis plantea que a partir de 1821 tres grupos se disputaron el control del estanco: hacendados, burócratas y empresarios. Los dos primeros provienen desde la época colonial y fueron los que venían administrando el estanco que, durante el proceso de insurgencia, sufrió un estancamiento económico que se tradujo en la paralización del monopolio debido a la incautación de su capital para hacer frente a la insurgencia. A pesar de los serios problemas estructurales por los que pasó el estanco, los hacendados y burócratas a partir de 1821 reunieron los recursos necesarios para aliviar y poner en marcha el estanco antes de que se pudiera dictar su abolición que, finalmente, quedó desechada a partir de 1824, año en que el sistema federal aprobó la administración del estanco entre los estados y la federación, cuyo resultado fue la bancarrota en 1829, y fue a partir de 1830 que el Estado mexicano, tras la presión de fuertes problemas financieros, solicitó la participación del grupo de los empresarios para que se hiciera cargo de la administración del monopolio del tabaco.

Asimismo, el autor da cuenta de este grupo que logró apropiarse del tabaco pues tenía una ventaja sobre los otros grupos, contaba con el capital e influencia política al seno de la administración del presidente Anastasio Bustamante, en contraste los hacendados y burócratas que entraron en conflicto con este grupo a partir de 1833 y presionaron al gobierno nacional para pugnar por mantener su participación en el negocio del tabaco, aunque esto no sucedió. Fue hasta 1837, con la creación del Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, que los empresarios lograron hacerse por completo del tabaco a través del arrendamiento

⁵ Walker, David: "Business As Usual: La Empresa del Tabaco en México, 1837-1844": <https://www.msu.edu/course/hst/384/Business%20As%20Usual.htm>, 29 de abril de 2014, pp. 1-24.

y crearon la *Empresa del Tabaco* con la intención de controlar la venta de la fibra en todos los departamentos. Los resultados de esta administración no fueron favorables para el gobierno y se ganó la enemistad de los diferentes grupos y departamentos que peleaban por el estanco y pedían la disolución del arrendamiento con los empresarios debido a los malos resultados. Las presiones y los malos resultados terminaron por abolir el arrendamiento a partir de 1841 y el control del tabaco regresó al gobierno nacional, pero sólo en la ley pues en los hechos los empresarios siguieron controlando el tabaco.

Uno de los trabajos más recientes y riguroso sobre la fiscalidad en México durante el siglo XIX es el de Ernest Sánchez Santiró sobre las alcabalas.⁶ El autor analiza que durante la formación del primer Estado-nación, éste tuvo como su principal fuente de ingresos las antiguas alcabalas y las aduanas interiores, convirtiéndose así las contribuciones indirectas en la columna vertebral de los erarios estatales (1824-1835), departamentales 1835-1846 y del erario nacional. Demuestra cuantitativamente que si bien hubo otros ingresos e intentos y esfuerzos por modernizar el sistema fiscal en México a base de las contribuciones directas, que serían más adecuadas al sistema político liberal, su implementación no dio los resultados esperados y significó un verdadero fracaso fiscal.

Discute, analiza y explica dicho fracaso recaudatorio debido a una serie de factores como la no aplicación del registro estadístico y de la incompetencia de los recaudadores, la inestabilidad política, la imperfección y desigualdad en la cuotas, la costumbre de pagar contribuciones indirectas y no directas, amén de la inexistencia de la determinación de la personalidad fiscal, así como de la resistencia de los propietarios al pago de estas contribuciones a los ayuntamientos y a las juntas departamentales.

Por otra parte, examina cómo se mantuvieron las alcabalas durante el siglo XIX a pesar de su rechazo y condena unánime, y a qué se debió que hayan logrado mantenerse como la principal fuente de recursos del sistema liberal mexicano. El éxito de las alcabalas, según Sánchez Santiró fue debido a que su

⁶ Sánchez Santiró, Ernest: *Las alcabalas mexicanas [1821-1857]. Los dilemas en la construcción de la Hacienda Nacional*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 2009, pp. 17-28.

cobro se hizo dentro de un proceso de modernización que les permitió adaptarse a los pasos de la república federal y del liberalismo a través de una reforma que eliminó las exenciones y privilegios, estabilizó la tasa porcentual en un 12% y se mejoraron los mecanismos de recaudación y control del contrabando dando a la hacienda pública mayores ingresos. Con estos cambios el sistema de recaudación de alcabalas aumentó en un 122% entre 1826 y 1830, convirtiéndose en la principal fuente de recursos de los estados y del gobierno nacional. Es cierto, dice el autor, por ello dejó de ser considerada como una renta que era contraria a los principios del liberalismo y que tenía que ser abolida ulteriormente de manera progresiva.

Otro trabajo que aborda el tema fiscal dese las contribuciones directas es el de José Antonio Serrano Ortega.⁷ Este estudio analiza el papel que jugaron las contribuciones directas en la hacienda nacional y estatal; aborda su análisis a partir de tres conceptos y fases básicas que implican estos ingresos: *igualdad*, *uniformidad* y *proporcionalidad*. El autor sostiene que la aplicación de estas contribuciones tienen su raíz en la Constitución de Cádiz de 1812 y que a partir de este momento estuvieron vigentes principalmente por dos motivos: primero, el ejército realista las cobró más por una necesidad de capital para hacer frente a los insurgentes que por estar a su favor; segundo, había la necesidad de ampliar e incluir a nuevos grupos como parte de los contribuyentes.

Serrano Ortega explica que el proceso de aplicación de estas contribuciones a lo largo de la primera mitad del siglo XIX en sus tres fases encontró rechazo principalmente en las élites al resistirse a contribuir de acuerdo a sus riquezas, es decir, no se cumplió la parte proporcional que indicaban las contribuciones directas. Los grupos de poder buscaron por todos los medios posibles evitar a toda costa el establecimiento formal de las contribuciones directas, según ellos por el nivel de afectación financiera que implicaba su establecimiento. Sin embargo, su aplicación fue real tanto el periodo de la

⁷Serrano Ortega, José Antonio: *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 2007, pp. 9-24.

insurgencia como en la posterior vida independiente de México, aunque con serias dificultades por la persistente negativa de las elites regionales.

Asimismo, dicho autor argumenta que estos impuestos no significaron una coyuntura para recaudar dinero, sino que formaron parte de un proyecto fiscal que pretendió implementar una nueva estructura de ingresos de la hacienda pública de la nación que parecía encontrar en el establecimiento del centralismo su mejor momento para su aplicación. Los departamentos, que en la última etapa como estados habían alcanzado un consenso en aceptar las contribuciones directas, al momento de su aplicación, las rechazaron tajantemente pues afectaban sus intereses; una vez más, el aspecto proporcional volvía a ser el elemento a discutir y los grupos de poder se resistían a formar parte de la base de contribuyentes.

Finalmente, Serrano Ortega concluye tras decir que el verdadero sentido de la aplicación de estas medidas fiscales fue establecer una relación directa del contribuyente-ciudadano con el ministerio de hacienda pública y, con ello, dejar fuera de toda injerencia fiscal a los gobernadores, empero, esto no fue posible por la fuerza de las elites regionales que impidieron y obstaculizaron la implementación de las contribuciones directas, las cuales, finalmente, dice Serrano Ortega, fueron un fracaso en términos de recaudación debido a que no se habían eliminado las alcabalas y existían conjuntamente con las directas, a la falta de estabilidad política, a la ausencia de datos estadísticos, a la inexistencia de una burocracia profesional capacitada, al desorden administrativo y a las protestas constantes de los departamentos.

Marcello Carmagnani⁸ realiza un análisis minucioso de la formación del Estado mexicano, cuyo punto de observación es el sistema financiero de ingresos y egresos. El autor establece que la naturaleza del Estado no sólo debe ser concebida a partir de lo político sino que hay un fundamento económico y social en su constitución. Con base en estas premisas, el autor señala que durante la primera mitad del siglo XIX hubo un Estado nacional sin territorio y sin una

⁸ Marcello Carmagnani, "Las finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (Coordinadores): *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora" El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 134-154.

verdadera y real soberanía fiscal que se manifestó en la debilidad e incapacidad de coerción tributaria, empero, los estados sí tuvieron autonomía fiscal e hicieron en este aspecto dependiente al gobierno nacional.

Carmagnani encuentra que la ausencia de autonomía fiscal se debió a la estructura del sistema confederal establecido en 1824 en el que se dividieron los ingresos entre los estados y la federación, y, como consecuencia, el gobierno nacional padeció un constante *déficits* a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, cubierto gracias a la relación con la elite mercantil y los ingresos aduaneros. Con el establecimiento del sistema centralista en 1835, el gobierno nacional pretendió no depender más ni de los estados ni de dicha elite mercantil-ajiotista, por lo que buscó configurar la unidad de la hacienda pública nacional a través del establecimiento de las contribuciones directas y de la incorporación de otros sectores productivos y económicos al sostenimiento del Estado. Mas, las elites regionales se opusieron a ser gravadas, con lo que sostiene el autor que las reformas fiscales iniciadas en el centralismo no logaron desarticular la autonomía fiscal regional. Así, sostiene Carmagnani, ni el periodo confederalista ni el centralista lograron superar una doble oposición, la de los poderes regionales y la de los estamentos sociales hegemónicos (propietarios). Ambos momentos carecieron de instrumentos coercitivos reales que no permitieron el establecimiento de un sistema fiscal autónomo al Estado mexicano. Fue hasta la década de 1860 cuando se inició un proceso de racionalización de los recursos públicos en el que el Estado nacional configuró de manera real su autonomía fiscal, propiciada tras el acuerdo entre el estamento mercantil, el propietario y la burocracia estatal.

Martín Sánchez Rodríguez⁹, por su parte, realiza un análisis de la política fiscal y de la organización de la hacienda pública durante el periodo centralista. Argumenta este autor que la implementación de las contribuciones directas deben ser comprendidas como un proyecto de política general de gobierno, y no por los

⁹Sánchez Rodríguez, Martín: "Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la república centralista en México, 1836-1844", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 189-214.

momentos históricos de coyuntura o tras los cambios repentinos de políticas por falta de recursos para el financiamiento de la administración central. En términos fiscales, el establecimiento de la república centralista representó los primeros pasos concretos del tránsito del antiguo régimen a un Estado moderno; este proceso dio inicio al decretarse las contribuciones directas que tenían como propósito reestructurar el sistema burocrático y establecer mecanismos de recaudación basados en la riqueza de los contribuyentes.

El mismo Sánchez Rodríguez explica que las primeras contribuciones directas que se establecieron fueron sobre las fincas urbanas y rústicas, la de patente sobre comercio y giros mercantiles, pero, resalta que al establecerse hubo dos elementos claves en la discusión, por un lado, los políticos del centralismo insistieron en que la base fiscal del gobierno centralista debería dirigirse hacia impuestos interiores y no exteriores como los aduanales por su inestabilidad ya que dependían de que el país estuviera en paz para poder ser cobrados de forma regular; por otra lado, no se podía extender más el sistema de contribuciones directas en una plataforma fiscal dominada por las alcabalas, por lo que se solicitó su abolición. Para el funcionamiento de estas contribuciones se dictaminó implementar padrones que dieran cuenta de la riqueza de los contribuyentes y para 1837 se logró organizar y legalizar la nueva base fiscal del gobierno central en la figura del jefe superior de hacienda que adquirió las mayores facultades para cobrar los impuestos directos al interior de los departamentos.

Finalmente, el autor realiza un balance de los resultados de las contribuciones directas durante el centralismo y llega a la conclusión de que aunque en un inicio hubo apoyo de los comerciantes de la ciudad de México, todo cambió cuando los ingresos fueron muy mínimos y no se respetó el principio establecido que especificaba que de no existir resultados positivos se abolirían de inmediato, además de que continuó el cobro de las alcabalas. Como sea, los ingresos esperados nunca llegaron y en poco o nada ayudó la escasa recaudación a resolver los problemas financieros. Las causas por las que no funcionaron las contribuciones directas fueron: la inestabilidad política, la falta de legitimidad del gobierno, los problemas técnicos (no se conocía lo que se pretendía controlar,

precariedad de censos o catastros) y la falta de un aparato administrativo especializado y leal.

En esta escritura de la historia fiscal se sitúa nuestra investigación, en el esfuerzo por analizar el papel de la renta del tabaco y su papel en la formación, del estado de Zacatecas, en el contexto de la transición del federalismo -o confederalismo-, al régimen centralista y restablecimiento del federalismo, al seno de la institucionalización de una estructura fiscal moderna.

El trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero de ellos, analizamos el establecimiento del estanco del tabaco como una fuente inagotable de recursos financieros que implementó la Corona española para financiar sus constantes guerras atlánticas en el siglo XVIII, así como las características y particularidades que lo definen como monopolio del Estado; también hacemos mención de la instauración del estanco en la Nueva España en 1765 por el visitador José de Gálvez y lo que implicó este monopolio, que al igual que en España, su fundamentó fue meramente recaudatorio. Otro aspecto que señalamos es cómo este monopolio se convirtió en el más exitoso por su amplio mercado de consumo y de allí en fuente de altos ingresos, que además de financiar los conflictos bélicos de España, sirvieron para implementar un sistema imperial de estancos de tabaco bajo el dominio de la Corona española que fueron muy exitosos. Finalmente, analizamos el funcionamiento del estanco a principios del siglo XIX, amén de la afectación que éste tuvo por la Constitución de Cádiz de 1812 y por el movimiento insurgente, asimismo, el tránsito de dicha renta al México independiente formando parte fundamental de la base fiscal.

En el segundo capítulo se aborda la evolución del estaco del tabaco en la primera década del México independiente, como parte de la base fiscal de la hacienda nacional y estatal bajo el sistema republicano federal establecido en 1824; asimismo, se analizan los proyectos económicos que se discutieron como motores de la economía nacional encabezados por el grupo liberal, el cual era parte de la elite dirigente que puso en marcha el incipiente desarrollo económico nacional. En particular se pone atención a la división administrativa que se realizó

entre estados y federación para mantener y administrar el estanco y cómo esta condición benefició o no a las entidades y a la federación. Finalmente, se aborda el caso de Zacatecas como uno de los estados que logró obtener cuantiosos beneficios por concepto del estanco del tabaco, al menos de 1824 a 1833; partimos de que lo anterior constituyó un proceso de institucionalización administrativa en la que el monopolio se convirtió en la base fiscal que igualó a los recursos provenientes de la plata.

En el capítulo tercero, se hace una revisión de la política fiscal que se implementó en México de 1824 a 1835, por tanto se analizan los motivos de la exitosa recaudación de la hacienda pública de Zacatecas y de su liderazgo político y económico nacional. Se remarca el intento de cambiar el sistema fiscal indirecto (las alcabalas) por uno de corte liberal sustentado en las contribuciones directas, sin embargo, la inestabilidad y las coyunturas externas no permitieron los cambios y continuó el mismo régimen fiscal heredado de la etapa colonial con el sistema de alcabalas y monopolios como base. Por otra parte, se plantea que el estado de Zacatecas logró racionalizar su práctica fiscal a través de un mecanismo de centralización administrativa de sus recursos públicos, con particular atención al estanco del tabaco, que resultó en una exitosa recaudación sin alterar su base de impuestos; un segundo elemento que explica el éxito recaudatorio de la entidad lo encontramos en el liderazgo político del congreso y del gobernador Francisco García Salinas, quienes lograron establecer un proyecto de desarrollo económico a partir de los altos ingresos del estanco del tabaco y de la plata. Por último, se aborda la importancia de la instalación de las dos fábricas de tabacos como parte de este proceso de centralización administrativa que monopolizó los recursos públicos del estado.

En el capítulo cuatro, se analiza la estructura fiscal que se estableció durante el centralismo como consecuencia del fracaso fiscal nacional federalista, tras los constantes *déficits* y deudas que provocaron el colapso del primer federalismo. Bajo esta lógica, se entiende que el centralismo y sus reformas fiscales se habían implementado para solventar estos problemas que, paradójicamente se convertirán en los mismos motivos que llevaron a la

reformulación del centralismo en 1846. El segundo punto de análisis es la intervención de las haciendas estatales que tuvo el propósito de anular la soberanía fiscal de los estados y así, controlar y centralizar los recursos en la unidad de la hacienda nacional. El tercer elemento, es la sustitución del sistema fiscal colonial por uno moderno sustentado en las contribuciones directas; dicho cambio fue una de las principales novedades del centralismo por el rompimiento que inició con la estructura fiscal colonial, además de que se pensó que la principal fuente de ingresos de la hacienda nacional debería ser a partir de una estructura interna. Finalmente, se presentan los resultados de la aplicación de las nuevas contribuciones dirigidas a la riqueza y propiedad de los contribuyentes, que no fueron los anhelados por diferentes motivos, dentro de los cuales destaca la oposición de los departamentos.

En el quinto capítulo, se analiza el restablecimiento de la Constitución de 1824 en 1846 y sus características fiscales, de las que resalta que una de sus particularidades se centró en no cometer los errores ni del primer federalismo ni del centralismo, por lo que se pretendió establecer una relación directa entre el contribuyente y el ministerio de hacienda, también se destaca la restitución del *contingente* y la división de impuestos entre los estados y la federación. De igual forma, se explica que este nuevo federalismo fue peor que los anteriores por la estrepitosa caída de los ingresos, y nuevamente un trasfondo fiscal hacia que se cambiara a otra forma de gobierno a cargo del general Antonio López de Santa Anna. Otro aspecto central del análisis se refiere a la política fiscal que implementó Zacatecas a partir de 1835, cuando se le intervienen sus principales fuentes de ingresos y tuvo que recurrir a las contribuciones directas que siempre había negado establecer por su estabilidad económica.

Finalmente, se analiza la situación del estanco del tabaco de 1835 a 1857, periodo en que el monopolio continúa en operación, pero en circunstancias diferentes a las del primer federalismo pues ahora emerge un nuevo actor, los comerciantes-empresarios; con ello se deja fuera a los estados. La fracción mercantil-empresarial de la elite, desde 1833 se apropia del negocio del estanco del tabaco y junto con el gobierno nacional lo administran hasta 1857, sin

embargo, los estados protestan por su exclusión y propugnarán por su inclusión en el negocio del estanco.

Capítulo I

El estanco del tabaco en Nueva España, monopolio y cambios en el periodo de transición, 1765-1823.

En este capítulo se analiza el establecimiento del estanco del tabaco en Nueva España como una alternativa fiscal que implementó la Corona española a partir del siglo XVII para financiar sus constantes guerras atlánticas.¹⁰ Primero, se implementó en España y posteriormente en todas sus posesiones americanas, destacándose Nueva España como el virreinato que ofreció mayores ingresos a la Real Hacienda por su gran capacidad mercantil y de consumo. El virreinato novohispano no sólo presencié el estanco más exitoso en términos fiscales, sino que también en función de su estructura el gobierno español desarrolló un proyecto imperial en torno al tabaco que permitió el funcionamiento eficiente de otros estancos. Finalmente, se analizan los cambios que afectaron la estructura monopólica del tabaco a raíz de la Constitución de Cádiz y del movimiento insurgente y de cómo transitó a la primera etapa nacional como ingreso consustancial de la base fiscal nacional.

1.1. Orígenes del tabaco.

El tabaco es una planta originaria del continente americano que utilizaban los nativos en ritos ceremoniales y religiosos. La definición de la palabra *tabaco* no es del todo clara por las distintas acepciones que se le han atribuido. Gonzalo de Avellano, refiere que la palabra tabaco indica la herramienta utilizada para fumar como un instrumento que tenía la forma de una horqueta: “por ambos orificios de la nariz, el hume (sic), lo que conseguían colocando la columna de la horqueta próxima al braserito (sic) que alimentaban con hojas de la hierba; y se dice que

¹⁰ Algunos de los conflictos bélicos que tuvo que hacer frente la Corona Española durante el siglo XVII fueron la Guerra del Asiento, 1739-1748; Guerra de los Siete Años, 1756-1763 y la Guerra Anglo-Española de 1779-1783. Cerda, Crespo Jorge; “La Guerra de la Oreja de Jenkins: un conflicto colonial (1739-1748)”, file:///C:/Users/usuario/Downloads/Tesis_Jorge_Cerda.pdf. p. 16. (Tesis de doctorado), 13 de octubre de 2013.

esta horqueta, los nativos la llamaban tabaco”.¹¹ Guillermo Céspedes del Castillo manifiesta que el origen fue un proceso inventado por la imitación fonética de las voces *twaka*, *tako*, *toaka*, que usaban los aborígenes de la región del Darién en Panamá y Nicaragua para referirse a una “yerba con cuatro o cinco palmos de alto con unas hojas anchas, gruesas, blandas y vellosas”.¹²

En otra interpretación, Juan Domenech explica que la palabra tabaco se deriva de la voz caribe *tobak*, pero advierte lo ambiguo de esta afirmación debido a que no hay certeza que esta denominación se refiera a la planta o a una pipa en forma de “Y” [o de horqueta], a la que los indígenas llamaban *tabago* o *tabaco*.¹³ Manuel González Galván habla de los distintos nombres que se le da de acuerdo a la región: en 1555 en Brasil se le llamaba *petún*; en la zona del Caribe, Santo Domingo, Haití y México, *tabaco*, en el área náhuatl *yetl*, en las costas del Golfo, *picietl*, *piciete* o *Guauhxetl*, y en la zona del occidente, *andumuqua*; a pesar de los diferentes nombres supone que el origen proviene de la región del Caribe y que la palabra fue sufriendo cambios fonéticos de *toboago* a *tobaco* y, finalmente, *tabaco*.¹⁴ Enrique Sarro explica lo complejo que es encontrar el origen de la planta y de la palabra, sin embargo, refiere que el primer contacto que tuvieron los españoles con el tabaco fue en la Isla de San Salvador y que en Yucatán descubrieron su uso y de Tabasco tomó el nombre que hasta la actualidad conserva.¹⁵

En el México prehispánico se desarrollaron dos tipos de planta, la *N. rustica* y *N. tabacum*, -designadas de acuerdo a su nombre científico-; la primera, es una planta silvestre engendrada en la mayor parte del territorio, exceptuando las regiones áridas y frías. La *N. tabacum* es de origen suramericano, la cual llegó tardíamente a las regiones de las Antillas, Centroamérica, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz. Las primeras noticias de domesticación sobre la *N. rustica* proceden de los mayas y la denominaban *kutz*. Asimismo, existen vestigios

¹¹Avellano, Gonzalo: *Monografía económica industrial sobre la industria cigarrera en la república mexicana*, Secretaría de la Economía Nacional, México, 2009, p. 3.

¹²Céspedes del Castillo, Guillermo: *El tabaco en Nueva España*, Taravilla, Madrid, 1992, p. 17.

¹³Domenech, Juan: *Historia del tabaco*, Aniceto López, Buenos Aires, 1941, p. 34.

¹⁴González Galván, Manuel: *El tabaco y las cigarreras mexicanas de oro y plata*, Universidad Autónoma de México, México, 1980, pp. 23-24.

¹⁵Sarro, Enrique: *La industria del tabaco en México*, s/e, México, 1935, p. 11.

de su empleo en las ciudades tarascas y toltecas. Los aztecas heredan la utilización de la *N. rustica* a la que llamaron *pisietl* o *picietl*. Existe otra denominación azteca a la que identificaban con la palabra *yetl*, y de ésta se desprende la palabra *acayetl* o caña de tabaco, y *yetecomatl* o recipiente para el tabaco.¹⁶

Domenech afirma que los orígenes históricos del tabaco son claros y precisos después de que fue descubierto por la primera expedición de Colón en las costas de Guanahaní. A la llegada a dicho lugar se inició una expedición de búsqueda y reconocimiento de las costumbres indígenas al mando del capitán Rodrigo de Xerés, a quien le causó grata impresión observar a un grupo de naturales que disfrutaban del humo de una planta que fumaban y forjaban con hojas que encendían por un extremo y absorbían por el otro disfrutando de aquel producto. El capitán logró probar aquello que los nativos disfrutaban.¹⁷

La impresión y temor en un primer momento hacia este producto natural fue motivo de distintas reacciones condenatorias al considerar la planta como maligna. Sin embargo, esta concepción fue cambiando a medida que el consumo crecía entre los europeos. Una evidencia del descubrimiento del tabaco es la siguiente:

Al desembarcar Cristóbal Colón en las Antillas, vio con curiosidad y sorpresa que los nativos chupaban o comían humo de unos cañutos. Fechada el 15 de octubre -tres días después del descubrimiento- hay en su diario del primer viaje la siguiente noticia: "hallé un hombre sólo en una Almedina, que se pasaba de la isla de Santa María a la Fernandina, y traía un poco de su pan, que sería tanto como el puño, y una calabaza de agua, y un pedazo de tierra bermeja, hecha en polvo y después amasada, y unas hojas secas, que debe ser cosa muy apreciada entre ellos, porque ya me trajeron en San Salvador en presente". Y en otro lugar: "hallaron los dos cristianos por mucha gente que atravesaba a sus pueblos, mujeres y hombres, con un tizón en la mano, hierbas para tomar sus sahumeros que acostumbraban". El almirante tropezaba por primera vez, -y con el mundo occidental- con una planta hasta entonces desconocida por los europeos; y con una costumbre que pronto había de generalizarse en medida universal, al ser llevadas sus semillas por fray Román Pane, a España en 1518; por los portugueses al Japón -de donde se propagara su uso a China- en 1573; por el cardenal Santa Cruz a Italia, por Walter Raleigh a Inglaterra, en 1565. Embajador de Francia en Portugal en 1560, Jean

¹⁶ Céspedes: *El tabaco...*, pp. 19-21.

¹⁷ Domenech: *Historia...*, 17.

Nicot haría en ese año llegar a su reina Catalina de Médicis el tabaco, cuyas virtudes medicinales recomendaba.¹⁸

La impresión de encontrar nativos consumiendo una planta y haciendo gozo de ella seguramente fue motivo de gran curiosidad, y tal vez aún más la ansiedad, la sensación o miedo de saber qué era aquella planta y qué comportamientos generaba su consumo. Pronto estas dudas se difuminarían tras conocer los efectos del consumo y sobre todo por la sensación de placer que les produciría.

1.2. El consumo del tabaco un ingreso Real en la dinastía de los borbones.

¿En qué contexto se da el establecimiento del estanco del tabaco en España? La palabra estanco se refiere al asiento que se estipula para determinar la venta de las mercancías y otros géneros vendibles a los que se les establece tasa y precio de venta, además de impedir que otros puedan tratar o contratar.¹⁹ Los estancos proceden del tiempo de los Austrias, pero será en el periodo de los Borbones que lograrían desarrollarse e implementarse con gran éxito. El recurso de estancar ciertos productos introduce el monopolio de producción y venta de determinados bienes, y la Real Hacienda se instituye como el “único fabricante autorizado y obtiene, aunque no sea propiamente un impuesto, una renta de situación que pasa a engrosar los ingresos ordinarios de la Corona. Dado el carácter de este comercio, el Estado ha de impedir o al menos intentará eliminar la competencia de productores o fabricantes del género estancado, así como la introducción ilegal”.²⁰

A partir del siglo XVIII, bajo la dinastía de los Borbones, la Corona española inició una serie de reformas a su sistema político y económico que finalizarían con el establecimiento del Estado moderno. ¿En qué consistieron estos cambios? Uno de los principios fue desarrollar un sistema de Hacienda pública eficaz que pudiera mantener un ejército permanente para las continuas guerras europeas y para la

¹⁸ González, Manuel: *El tabaco y las cigarreras mexicanas de oro y plata*, Universidad Autónoma de México, México, 1980, p. 20.

¹⁹ González Gómez, Carmen Imelda: “El estanco del tabaco y sus trabajadores 1764-1805”, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1999, p. 206. (Tesis para obtener el grado de Maestra en Historia)

²⁰ Artola, Miguel: *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza, Madrid, 1982, pp. 52-53.

protección de las colonias americanas. Bajo el reinado de Felipe V (1700-1746) comenzaron a establecerse los principios de este nuevo régimen que se caracterizaría por el ejercicio de poder absoluto del monarca, cuya manifestación más eficaz será el ejercicio progresivo de la capacidad fiscal, y por la adaptación del viejo sistema a las nuevas circunstancias.²¹

El sistema de Hacienda que se desarrollaría a lo largo del siglo XVIII tenía dos objetivos fundamentales: primero, poner fin a las instituciones públicas que ejercían un poder fiscal independiente, al incorporar sus ingresos a la Real Hacienda; segundo, desarrollar un plan de integración económica que permitiera desarrollar un mercado en el que los intercambios comerciales estuvieran exentos de impuestos. Felipe V, rey absolutista e ilustrado, insistió en la necesidad de sustituir a los arrendadores de rentas, si se quería que aumentasen los ingresos fiscales de la Corona, y en la ventaja de suplir las contribuciones indirectas por un sistema catastral que había logrado excelentes resultados en Cataluña sin perjuicio de la población con menos recursos.²²

Algunos de los cambios trascendentales que introdujeron los borbones, como parte de un conjunto de reformas político-administrativas que culminarían en la segunda mitad del siglo XVIII, fueron la creación de la Secretaría de Hacienda, los intendentes de ejército -renovaron los de las provincias- y los subdelegados de Hacienda. Con este sistema por primera vez el antiguo régimen crea un sistema administrativo capaz de alcanzar cualquier punto del territorio y la administración sería directamente por la Real Hacienda. Es a partir de 1749 bajo el reinado de Fernando VI (1746-1759) que se puede hablar de una administración constituida en función de principios racionalizados y con los medios necesarios. En 1749, se puso fin al sistema de arrendamientos al sustituirlos por un grupo de funcionarios profesionales de la administración pública, y fue hasta este momento cuando la Real Hacienda adquiere la capacidad de gestión para administrar la fiscalidad en su totalidad.²³

²¹ *Ibidem*, p. 249.

²² *Ibidem*, p. 260.

²³ *Ibidem*, p. 17.

La llegada al trono de Carlos III (1759-1788) dio continuidad al proyecto de racionalizar y centralizar las decisiones administrativas. Para esto se ampliaron las funciones del superintendente general y de los intendentes de provincia a los que se les confirió facultades universales en todo lo relativo a las rentas reales; de los directores de rentas y subdelegados frente a las instituciones tradicionales como el Consejo de Hacienda que había tenido las funciones hacendísticas. A partir de entonces, es que se puede considerar la sustitución del viejo sistema administrativo por uno nuevo cuya base fueron las secretarías de Estado, las cuales funcionarían matizadas de ideas ilustradas, despóticas, pero también racionales. El objetivo era incrementar los ingresos de la Corona, para financiar las constantes guerras bajo la dirección de la dinastía borbónica.²⁴

Cabe señalar, que el estaco del tabaco no sólo respondió a la necesidad recaudatoria, sino también al creciente consumo. En efecto, antes de que se estableciera el estanco, la planta pasó por un proceso de usos y costumbres americanos a una nueva concepción en el continente europeo que se percibe en tres etapas: de 1492 a 1536 se dieron los primeros contactos con solanácea; en el periodo de 1536 a 1600 se realizan estudios científicos y se acepta el uso y consumo con fines medicinales y placenteros; y, finalmente, de 1600 a 1636, tiempo en el que se inicia una transculturación e instauración del estanco, se consolida el hábito y consumo:

Cuando el hábito de [consumir] tabaco se propagó ya a ciertos ambientes y aumentó su cultivo y su tráfico por la creciente demanda desde los puntos más dispares del Viejo Mundo, la administración [real] tomó cartas en el asunto para tratar de regular y beneficiarse de las diferentes actividades tabaqueras. No era sólo el propio lucro o provecho metropolitano, sin duda prioritario, sino que también se trataba de que la despuntante y próspera actividad no introdujera problemas indeseados en el ámbito colonial.²⁵

Sin embargo, la creciente práctica del consumo en España y posteriormente en el resto de Europa, Asia y África es el elemento fundamental para entender el control del tabaco con fines recaudatorios. Las primeras disposiciones y medidas adoptadas en la península y en las colonias americanas fueron a partir del siglo

²⁴ *Ibidem*, p. 261.

²⁵ Rodríguez Gordillo, José Manuel: *La creación del estanco del tabaco en España*, Altadis, Madrid, 2002, p. 36.

XVII. El control de la siembra en los territorios americanos fue decretado el 26 de agosto de 1606, a través de una Real Cédula, en la que se prohibía por 10 años la siembra de la planta en los territorios de la Española, Puerto Rico, Cuba, Margarita, provincias de Venezuela, Cumaná y Nueva Andalucía: el motivo por el que se negó la producción en estas zonas fue por el contrabando que se hacía en perjuicio de la Real Hacienda.²⁶

El tráfico ilegal de tabaco se convertirá en uno de los mayores problemas que enfrentará el real estanco y nunca lo podrá controlar. El 20 de octubre de 1614 se anula el decreto de 1606 a cambio de que toda la producción tabacalera sea remitida a España vía Sevilla, con esto el Caribe americano se convertirá en la principal zona productora que gozará de una serie de exenciones tributarias como el almojarifazgo²⁷ y la alcabala. Los primeros gravámenes a la comercialización del tabaco desde la península datan de 1616 y éstos consistieron en imponer una real y medio a cada libra que saliese al extranjero como primer indicio de carácter contributivo a la Real Hacienda, además en 1620 se dan los primeros intentos por controlar la manufactura por medio del establecimiento de la Fábrica de San Pedro. Finalmente, en 1636, todas estas medidas y acciones en torno al tabaco tomarán forma en el establecimiento del estanco.²⁸

Así, el 28 de diciembre de 1636 el rey de España Felipe IV (1621-1665) presionado por problemas financieros decretó a través de una cédula real el establecimiento del estanco de tabaco en los reinos de Castilla y León. A consecuencia de *La Guerra de los Treinta Años* (1618-1648)²⁹ la Corona española entró en una severa crisis económica y es en este contexto que las Cortes de 1632 debatían la posibilidad de encontrar en el estanco recursos para financiar su guerra. ¿Cómo fueron los inicios del estanco del siglo XVII? Las necesidades económicas de la monarquía española llevaron a que se adoptara el *sistema de*

²⁶ *Ibidem*, p. 38.

²⁷ El almojarifazgo se define como los derechos que pagan las mercancías que entran y salen de todos los puertos a sus respectivas monarquías. Cuairán Ruidíaz, José Antonio: "El almojarifazgo en la Nueva España", <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/730/19.pdf>, p. 171. 13 de octubre de 2104.

²⁸ Rodríguez: *La creación del estanco...*, p. 39.

²⁹ La Guerra de los Treinta Años fue un conflicto bélico que se inició por cuestiones religiosas, pero después se incluyeron otros factores como la crisis económica (agrícola, industrial y comercial) por la que atravesaba Europa. *Ibidem*, p. 47.

arrendamiento como forma de administrar el control de la solanácea. En él se especificaban todos los detalles: el arrendador entregaría la cantidad de 50,000 marcos al año; lugares donde se almacenaría el producto; las colonias españolas que deberían producir; el tiempo de arrendamiento, los precios, la calidad, los tipos de tabaco y las penas a los contrabandistas.³⁰

1.3. Tabaco: producción, elaboración y venta en el virreinato novohispano ante la necesidad financiera.

Las políticas económicas que se establecieron a partir de la segunda mitad del siglo XVIII en la Nueva España obedecen a una serie de cambios estructurales que emprendió la Corona española en todos sus reinos bajo la dinastía de los borbones. Estas transformaciones o reformas tenían dos objetivos fundamentales: incrementar la participación económica de sus colonias y hacerlas más dependientes de la metrópoli a través de la implementación de mecanismos de centralización política y administrativa. La serie de cambios político-administrativos se sustentan en la ideología del despotismo ilustrado y en la influencia de la monarquía francesa; se desarrollan planteamientos que persiguen una mayor y más racional explotación de los recursos en las colonias.³¹

En efecto, las reformas borbónicas permitieron un cambio político, económico y administrativo en el virreinato novohispano. Recordemos que tales cambios obedecen a una necesidad de recursos económicos de la Corona española para financiar sus guerras y proteger sus posesiones americanas: la novedad ahora es que las transformaciones son gestadas en el marco ideológico de la Ilustración. Para lograr tal propósito el gobierno español controlará directamente sus impuestos: sustituirá el sistema de arrendamientos por un grupo de burócratas profesionales que a través de las direcciones generales, las intendencias y los intendentes se encargarán de recaudar los impuestos en la América española.³²

³⁰ *Ibidem*, pp. 173-191.

³¹ González: *El Tabaco virreinal...*, pp. 37-39.

³² Pietschmann, Horts: *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 205-206.

Para la Corona el establecimiento del estanco del tabaco en Nueva España era un proyecto largamente acariciado. Funcionarios y particulares plantearon proyectos y propuestas a los virreyes: en el año de 1642 mediante un informe enviado por el arzobispo Juan de Palafox y Mendoza al rey Felipe IV, se hace saber del extenso consumo de la solanácea y se sugiere su estanco como arbitrio para sostener la armada de Barlovento y para ayudar a los Austrias en sus crecientes gastos de guerra en Europa. En 1673, Juan de Ozeta sugirió gravar con un real cada manojo en hoja que se consumiera en la ciudad, pero la propuesta no fue aceptada con la justificación de que los indios productores y consumidores sufrirían grandes perjuicios.³³

Aun antes de 1765 se sugirió a los virreyes novohispanos que establecieran el estanco: en 1678 a Enrique de Rivera; en 1717 a Baltazar de Zúñiga; en 1727 a Juan Acuña; en 1747 a Juan Francisco de Güemes y Horcasitas; y en 1762 a Joaquín de Monserrat, ninguno pudo establecer el monopolio real.³⁴ En 1721, el virrey marqués de Casafuerte exponía la forma de aumentar los ingresos a través del estanco del tabaco, sin embargo, se llegaba a la conclusión que los ingresos no justificarían los gastos para su administración; para 1730, Juan de Rodezno Manzolo solicitaba se le cediera el monopolio en arrendamiento por diez años y a cambio ofrecía entregar un millón de pesos por año: su solicitud no fue aceptada aludiendo, como ya se dijo, que se perjudicaría los intereses de los tabacaleros, cosecheros y cigarreros; otra iniciativa se planteó en 1741 por parte de José Díaz de Lavandero, comandante de la guardia del virrey, a la que se respondió de forma negativa. Comenzó un fuerte debate sobre la posibilidad de establecer el estanco que había sido establecido en Cuba, Bueno Aires y Perú. El aumento de los gastos en la península provocaron que se pidiera entre 1744 y 1746 información sobre la posibilidad de permitir el monopolio en la Nueva España.³⁵

³³ Barragán, Alfredo: "La real fábrica de tabacos de Valladolid: arquitectura para la producción. (1764-1809)", El Colegio de Michoacán, México, 1998, p. 34. (Tesis para obtener el grado de maestro en Historia).

³⁴ Aguirre Beltrán, Gonzalo: "Los marqueses de la colina y el tabaco como incentivador del cambio socio-cultural", en *América indígena*, Número 3, México, 1992, p. 22.

³⁵ Céspedes: *El tabaco...*, p. 89.

A mediados del siglo XVIII, la Corona española y el gobierno virreinal estaban convencidos de los beneficios económicos que les dejaría monopolizar el tabaco en sus tres fases: siembra, manufactura y comercialización. A parte de las necesidades económicas del gobierno español, el consumo era el elemento fundamental debido a que se había generalizado en toda la población con particularidad en la Ciudad de México. Entonces, el objetivo principal era aprovechar la demanda y consumo de este producto y que éste se tradujera en ingresos económicos para la Real Hacienda a través del estanco.³⁶

Así comenzó una polémica pública en torno a los beneficios y desventajas del estanco. El virrey Revillagigedo I se pronunció en forma negativa, argumentando poco consumo, bajos precios y grandes gastos en su implementación. En contraparte, el virrey Cruillas se proclamaba por su establecimiento, tras destacar los beneficios fiscales. En 1763 se registra formalmente el primer intento por controlar el tabaco: a través de una orden proveniente de Madrid que establecía que Juan José Echeveste tendría en arrendamiento el monopolio del tabaco en polvo. Dos posturas empezaron a discutirse en torno al estanco arrendado: por un lado, estaba el arrendamiento a particulares que suponía un ingreso anual a la Real Hacienda de forma segura, evitándose ésta todo gasto que le significara el monopolio, y por otro lado, encontramos el control total por parte de la Real Hacienda, es decir, omitir el arrendamiento y controlar en forma directa la siembra, manufactura y venta.³⁷

Los estudiosos del tabaco coinciden en que uno de los principales factores que llevaron al establecimiento del estanco en este reino, se debió a las innumerables presiones fiscales en las que se encontraba el imperio español, por lo tanto, el 13 de agosto de 1764 el rey expidió una real cédula en la que manifestaba formalmente el establecimiento del estanco del tabaco para cubrir los crecidos gastos de la Corona y decretaba que el cargo recaería en la Real Hacienda.³⁸ Otro de los elementos contenidos en el decreto fue que establecía

³⁶ González: *El tabaco virreinal...*, p. 16.

³⁷ *Ibidem*, pp. 90-91.

³⁸ Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia: *Historia general de Real Hacienda*, Imprenta de Vicente García Torres, México, tomo II, 1849, p. 354.

quiénes se encargarían de administrar el estanco: el visitador general, Francisco Armona;³⁹ el ministro decano de audiencia, Francisco Echávarri; el alcalde del crimen, Sebastián Calvo y Jacinto Díez de Espinosa, quien había sido nombrado director de la renta.⁴⁰

El estanco del tabaco estuvo en arrendamiento a particulares hasta la llegada, en 1765, del visitador José de Gálvez.⁴¹ A partir de entonces la Real Hacienda se hace cargo del estanco. Los primeros años del estanco no dieron los resultados esperados y las críticas no se hicieron esperar a causa de no cubrir los pagos correspondientes a los cosecheros. Por otro lado, la prohibición que se había hecho a los particulares para que no vendieran tabaco generó desabasto y aumento del contrabando.

En efecto, en 1765, tras el nombramiento real a José de Gálvez como visitador general de los tribunales de justicia y hacienda del reino de la Nueva España, se le otorgó amplias facultades para realizar todo lo necesario para reorganizar el estanco del tabaco de acuerdo a lo que considerará conveniente. A partir de la llegada del visitador se dictaminaron toda clase de medidas para que el monopolio quedará bajo la administración de la Real Hacienda: extinguió los arrendamientos, dictaminó la recolección de tabacos que existían en manos de los particulares; instruyó a los factores lo necesario para que no hubiera desabasto; elaboró un reglamento; reorganizó las contratas y determinó las zonas productoras de tabaco. El visitador fue el encargado de establecer el estanco y todas las medidas y acciones estarían avaladas por él, no dejaría la administración en

³⁹ Francisco Armona nunca llegó a ocupar el cargo por haber muerto durante el traslado a Nueva España.

⁴⁰ Sarro, Enrique: *La industria del tabaco...*, p.15.

⁴¹ José de Gálvez era originario del mediodía (sic) español, pobre de recursos económicos pero inflexible en su voluntad de poder, inicia su carrera burocrática ejerciendo un empleo en la embajada española de Francia; se casa con una francesa y se impregna del racionalismo de los enciclopedistas y del celo y animadversión contra el pujante desarrollo mercantil de los ingleses. Escribe un comunicado en el que hace notar “el peligro que corre la América española expuesta a la insaciable ambición de algunas potencias de Europa”. Regresa a Madrid y ocupa cargos como alcalde de casa y corte, juez togado y, un poco más tarde, el rey le nombra visitador de Nueva España, función con el que pasa al Nuevo Mundo a ejercer su ministerio; pero no es sino hasta 1764 cuando recibe facultades absolutas para emprender la reforma administrativa que exige la eficiencia financiera colonial. Para ello el Consejo de Indias pone a su disposición la fuerza armada necesaria para hacerse obedecer. Aguirre: “Los marqueses de la colina...”, pp. 20-21.

manos de funcionarios novohispanos, recordemos que, el control y venta del tabaco es decretado como una renta real.⁴²

Una de las disyuntivas en las que se encontró la Real Renta del Tabaco al establecerse en el virreinato novohispano fue cómo funcionaría, es decir, el monopolio en sus tres etapas lo realizaría la Renta en su totalidad o se apoyaría en otros grupos. José de Gálvez tenía claro que la administración del tabaco no podría realizar el cultivo, por lo cual esta parte del proceso la dejó en manos de los cosecheros y plantadores de la zona veracruzana bajo su supervisión; en lo que sí se enfocó fue en la elaboración y venta a través del cierre de los talleres artesanales que habían venido manufacturando los puros y cigarrillos y en la construcción de “fábricas” que ofrecieran mayor producción y calidad.⁴³

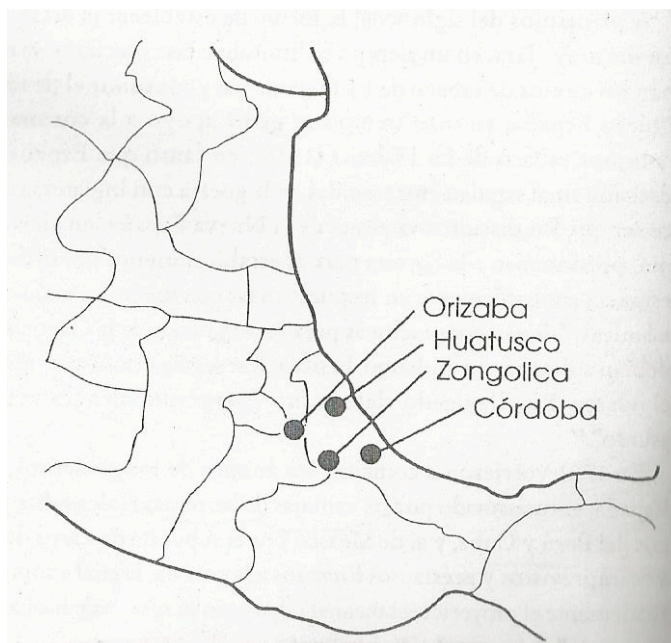
Los encargados del estanco del tabaco en la Nueva España fueron el visitador Gálvez, el virrey Carlos Francisco de Croix, Sebastián Calvo y Jacinto Díez de Espinosa como director. Bajo esta dirección comenzó el control del monopolio: siembra, manufactura y venta. Para consolidar este proyecto se tomaron tres acciones fundamentales. La primera, consistió en establecer las zonas que estarían permitidas para el cultivo y estas fueron sólo dos en un primer momento: Orizaba y Córdoba, posteriormente se integraron Huatusco y Zongolica. Esta región recibió la exclusividad entre otras razones por su ubicación estratégica como un corredor comercial que conecta al principal puerto marítimo con la capital del virreinato; además, por la calidad de su tabaco y por su prosperidad comercial. Ningún otro lugar ni particular alguno estaban facultados para realizar cultivos; a partir de este momento la siembra fuera de esta región se le consideró como de contrabando.⁴⁴ Ante esta medida tan drástica quedaron fuera zonas productoras como Guadalajara, Puebla, Colima, Oaxaca y Yucatán.

⁴² Fonseca y Urrutia: *Historia general...*, pp. 357-358.

⁴³ Aguirre: “Los marqueses de la colina...,” p. 23.

⁴⁴ Barragán: “La real fábrica de tabacos...,” p. 53.

Mapa I. Zonas productoras de tabaco en la Nueva España, 1765.



Fuente: González: *El Tabaco virreinal...*, p. 49.

Una vez definida la región productora, el gobierno estableció los tipos y precios del tabaco. De 21 plantas diversas que había antes del estanco, sólo fueron permitidas tres a las que se les catalogó en tabaco supremo, mediano e ínfimo,⁴⁵ las demás había que eliminarlas y combatir su producción. En 1768, se ordenó la destrucción de plantíos conocidos como cimarrón y silvestre. Para su erradicación se estipularon decretos en los que se establecieron las sanciones para la siembra, cosecha y transporte, por ejemplo, al sembrarse fuera de la región permitida se llevaba a cabo el “decomiso y pérdida del tabaco, confiscación de tierras, pago del

⁴⁵ Las tres principales que se permitieron fueron: la nicotina doniana o tabaco habano; la nicotina pussilla; y la nicotina remanda. Había una cuarta de origen silvestre: la nicotina tonella. Avellano: *Monografía económica...*, p. 7.

duplo al valor, y costos de la causa; para los transportistas las penalidades fueron similares: embargo de las caballerías, carruajes y bagajes, pago del duplo de su valor, y costos...”⁴⁶

La segunda determinación fue garantizar el abasto para su consumo. Para que esta medida se cumpliera fue necesario implementar contratas que permitieran la solvencia del producto en el virreinato. De 1765 a 1810 se establecieron 15 contratas. Éstas consistieron en la realización de un negocio de compra venta entre los cultivadores designados y los funcionarios del estanco.

Amparo Ros explica que la forma de contratación se fundamentaba en compromisos bilaterales con los cosecheros, los cuales se comprometían a sembrar el número de matas (plantas) establecido y un 10% adicional, y en contraparte la administración del estanco se veía obligada a entregar un adelanto a cuenta del pago final. En estos contratos -los cosecheros fueron representados por los diputados- no solamente se especificaba las condiciones de las siembras, sino que se incluía que la administración estaría vigilando todo el proceso de cultivo para garantizar limpieza y calidad.⁴⁷

La primera contrata que la Renta firmó con los cosecheros se dio el 21 de febrero de 1765. Dos aspectos resaltan en las contratas: por un lado, está el grupo encargado de sembrar y cultivar la planta dividido en tres, los cosecheros con un subgrupo que son los tabaqueros, los rancheros y labradores, y finalmente los labradores; por otro lado, tenemos a la Real Renta del Tabaco. Jerárquicamente los cosecheros son los más importantes y están integrados por comerciantes, empresarios, miembros del cabildo, militares y el clero, y étnicamente son en su mayoría criollos e hidalgos pertenecientes a la nobleza que van a financiar la producción; el segundo grupo, son los rancheros que se encargan de reclutar la fuerza de trabajo en las comunidades indígenas; y el tercer grupo, lo constituyen los labradores, que en su mayoría son indios que venden su fuerza de trabajo como asalariados.⁴⁸

⁴⁶ González: *El tabaco virreinal...*, pp. 48-50.

⁴⁷ Ros, María Amparo: *La producción cigarrera a finales de la colonia: la fábrica de México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1984, pp. 9-11.

⁴⁸ Aguirre: “Los marqueses de la colonia...,” p. 24.

El propósito de las contrata fue garantizar el abasto de materia prima en las fábricas, cada una de ellas tenía características diferentes, el estanco iba adquiriendo experiencia a través de los años y se aseguraba que el monopolio obtuviera las mejores ganancias. De esta forma, se aseguró la existencia necesaria de la solanácea para la elaboración de los cigarrillos y puros, y se garantizó la rentabilidad de las cosechas de los cultivadores, fijándose el precio de venta al público de una libra de tabaco en seis reales y el control en el número de cosecheros.

A partir de la segunda contrata las condiciones fueron dictadas en términos diferentes. Los cosecheros no tuvieron los mismos beneficios y en contraparte la administración del estanco del tabaco comenzó con una exitosa recaudación que alcanzaría sus más altos ingresos a finales del siglo XVIII.

Cuadro I. Ingresos, egresos y utilidad del estanco del tabaco en Nueva España, 1766-1809.

Periodo	Ingresos total	Egresos total	Utilidad neta
1766 a 1809	259,370,897.1.6	135,510,578.3.0	123,860,319.6.9

Nota: Cantidades en pesos plata.

Fuente: Barragán: "La real fábrica de tabacos..." pp. 229-230.

Los gastos de la administración de la renta del tabaco incluían los sueldos y honorarios, fletes, jubilaciones, pensiones, compras de tabaco en polvo y en rama que se hacían a la Habana y la Luisiana, premios a los administradores y compras de papel. Todos estos gastos representaban el 52.2% del total de los ingresos netos, quedando como utilidad el 47.7% aproximadamente. Los datos sobre los ingresos del tabaco nos dicen poco o nada si los consideramos en forma aislada, pero al compararlos con los demás ingresos de la tesorería real podemos destacar su importancia recaudatoria.

Cuadro II. Ingresos, gastos y porcentajes de la tesorería de la Nueva España, 1795 - 1799.

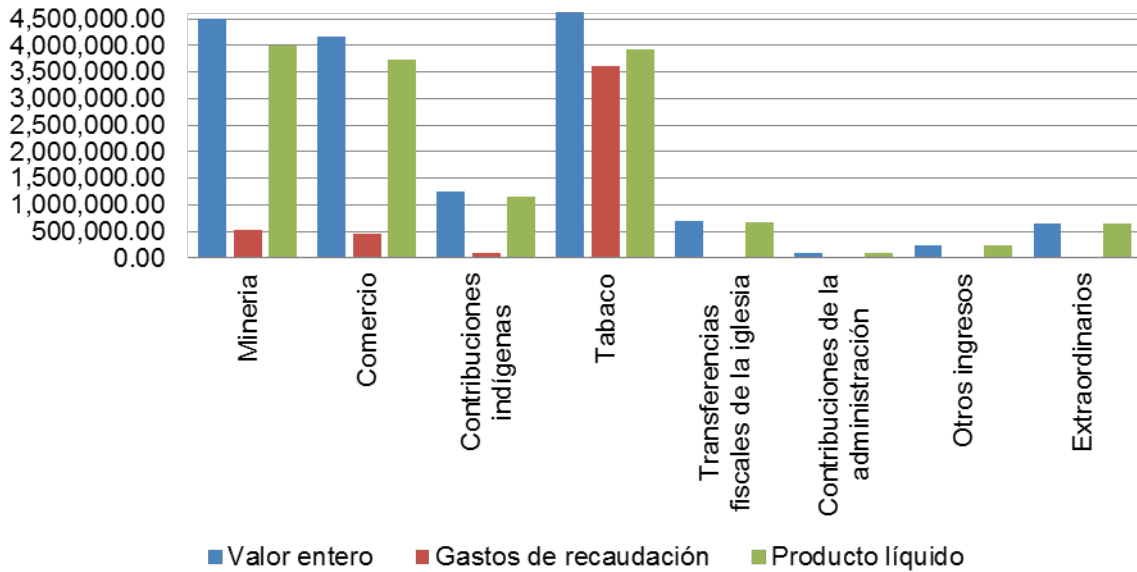
Rubros	Valor entero	Gastos recaudación	Producto líquido	% Valor entero	%Gastos recaudación	% Producto líquido
Minería	4,512,191	524,096	3,988,095	23.57	11.13	27.63
Comercio	4,174,124	444,086	3,730,038	21.80	9.43	25.84
Contribuciones indígenas	1,247,861	87,910	1,159,951	6.52	1.87	8.04
Tabaco	7,540,617	3,612,724	3,927,893	39.39	76.69	27.21
Transferencias fiscales de la iglesia	688,186	29,932	658,254	3.59	0.64	4.56
Contribuciones de la administración	94,476	2,861	91,615	0.49	0.06	0.63
Otros ingresos	233,778	8,939	224,839	1.22	0.19	1.56
Extraordinarios	652,625	300	652,325	3.41	0.01	4.52
Total	19,143,858	4,710,848	14,433,010	100	100	100

Nota: Promedio anual en pesos plata.

Fuente: Marichal, Carlos: "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1780*, El Colegio de México, México, p. 29.

La recaudación fiscal de 1795 a 1799 en el virreinato novohispano logró recabar 19,143, 858 pesos, de los cuales la minería y el estanco del tabaco lograron conseguir el 66.9% del total, sin embargo, por unidad el monopolio alcanzó el 39.39% mientras la minería el 23.57%. Los ingresos de la renta del tabaco son muy altos y engañosos; al comparar los gastos de recaudación del monopolio con los de la minería encontramos un desbalance muy significativo: en la recaudación del impuesto minero se gasta el 11.13% del total de sus ingresos, mientras que el tabaco destina el 76.69%. No obstante, las ganancias líquidas son casi iguales: las de la minería registraban un 27.63% por un 27.21% de la renta del tabaco.

Gráfica I. Porcentajes de gastos de recaudación y producto líquido de la tesorería de la Nueva España, 1795 - 1799. Promedio anual en peso plata.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Marichal: "Una difícil transición...", pp. 24-28.

La real renta del estanco del tabaco revestía una administración independiente y compleja, con una pesada estructura burocrática que la hacía muy costosa. El monopolio novohispano no sólo cubría sus gastos internos, sino que también tenía que financiar el de la Luisiana, comprando toda la producción que se cultivara y remitir anualmente una cierta cantidad a la Habana para financiar el abasto de tabaco a la fábrica de Sevilla. Con todo, los altos ingresos que generaba el monopolio sólo representaba alrededor de un 40% de ganancias, porcentaje que por sí solo no podía soslayarse y, por tanto, el estanco se convertiría en una de las mayores fuentes fiscales del imperio español a partir de su establecimiento en 1765.

La relación que comenzó a desarrollarse entre productores y administradores fue fundamental para garantizar el abasto de tabacos al extenso territorio de la Nueva España, sin embargo, estas acciones y medidas del estanco propiciaron el incremento del contrabando.⁴⁹ Estas contratas dieron grandes

⁴⁹ Céspedes: *El tabaco...*, pp. 93-97.

facultades y beneficios a los cosecheros -a pesar de que no siempre fueron muy favorecidos con altos precios de venta-, lo que les permitió convertirse en un grupo poderoso e influyente que se convirtió en el privilegiado de la Corona española, además de que transitaron al México independiente con sus privilegios. Los cosecheros eran un grupo de comerciantes acaudalados que fueron favorecidos por el estanco a través de préstamos y fianzas que materializan arrendado tierras para la siembra de tabaco, y es este grupo el que logrará afianzarse como el más beneficiado con la estructura del estanco.⁵⁰

La tercera acción que se implementó fue el control sobre la producción de puros y cigarros. La instalación de las fábricas reales produciría los cigarrillos y puros para el virreinato novohispano. Para esto, se instaló en la capital del virreinato en 1769 la primera Real Fábrica de Puros y Cigarros de la Nueva España:

De ella debería salir todo el cigarro que se consumiera en el virreinato para las regiones que no contaran con una fábrica. La fábrica de México producía tanto para el valle de México como para las factorías en el Occidente y el norte: Guadalajara, Valladolid, Rosario, Durango, Monterrey y Coahuila; atendía centros mineros tales como Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí. Al establecerse la fábrica en Querétaro ayudó en el abasto para la región de Valladolid y Guadalajara, a más de abastecer su propio territorio. Las fábricas de Oaxaca, Guadalajara y Puebla abastecían a sus propias regiones y la fábrica de Orizaba, además de abastecerse a sí misma y a la región de Córdoba, Jalapa y Veracruz, distribuía parte también en Puebla. Las fábricas de la ciudad de México, Orizaba y Oaxaca producían tanto puros como cigarros, mientras que en Querétaro, Guadalajara y Puebla sólo se manufacturaban cigarros.⁵¹

Llama la atención que en un periodo de tiempo relativamente corto se hayan establecido un número importante de fábricas en el virreinato. Uno de los aspectos a resaltar es que en la fábrica de la ciudad de México se llegaron a emplear entre 7000 y 7500 trabajadores de ambos sexos divididos en dos secciones: por un lado estaban los de plaza fija y por otro encontramos a los destajistas.

Para 1795 había cuatro grupos en la organización laboral de las fábricas: el primero, estaba integrado por los supervisores y su función era revisar la calidad

⁵⁰ Aguirre: "Los marqueses de la colonia...", p. 28.

⁵¹ Suárez Arguello, Clara Elena: "Algunas reflexiones en torno al estanco del tabaco como integrador económico en la Nueva España", en XXV coloquio internacional de antropología e historia regional celebrado en El Colegio de Michoacán del 22 al 24 de octubre de 2003, p. 8.

del trabajo de los sobrestantes y maestros de mesa. Las funciones administrativas se dividían entre el contador, el administrador y el escribano, por último tenemos a los trabajadores de servicio conformado por los guardas, gritones y carpinteros. El segundo, se componía por los operarios y sus actividades se centraban en la preparación de la materia prima, el empaque y sello del producto final. El tercer grupo fue el más numeroso y lo integraban hombres y mujeres que representaban el 93.8% del total de los trabajadores: los pureros, los cigarreros, los envolvedores y los recortadores.⁵² El cuarto, lo componían los trabajadores de planta: cigarreros o torcedores, cernidores, encajilladores, selladores, maestros de mesa, guardas y encajonadores, fleteros, perritos, caballerangos, y carpinteros. De manera general, la dirección estuvo a cargo de un superintendente, un director, un administrador, un contador, un oficial mayor, un oficial segundo, dos cajeros, un fiel de almacenes, un maestro mayor, un sobrestante mayor, cuatro guardias, dos maestros mayores, dos maestras mayores y el escribano.⁵³

Antes de que las fábricas reales se establecieran, las cigarreras y la producción individual, de corte artesanal, surtían de tabaco a la población. Con el funcionamiento de esta incipiente industria se pasó a la producción en mayor escala, a la especialización de las actividades laborales, al establecimiento de un salario fijo de acuerdo al tiempo de trabajo y a la eliminación de las cigarreras.⁵⁴

Con la llegada del virrey Antonio María de Bucareli, en 1771, el estanco logró su consolidación por completo al establecer las fábricas reales, esto significó la creación de espacios especializados donde se concentró en un mismo lugar a los trabajadores de ambos sexos, los cuales entraron en una dinámica diferente de trabajo de mayor producción y de una constante vigilancia que tendría que

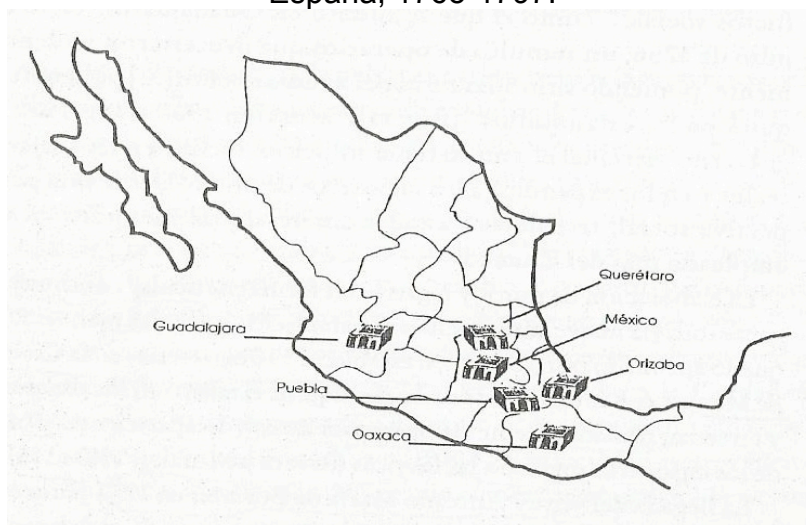
⁵² Ros, María Amparo: "La real fábrica de puros y cigarros: organización del trabajo y estructura urbana", en Alejandra Moreno Toscano (Coordinadora): *Ciudad de México: ensayo de una construcción de una ciudad*, Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1978, pp. 47-55.

⁵³ Ros: *La producción cigarrera...*, p. 50.

⁵⁴ Cabe señalar que las fábricas de tabaco en realidad operaron como unidades productivas manufactureras de corte moderno, pero aún con una base técnica artesanal. Moreno Toscano, Alejandra: "Los trabajadores y el proyecto de industrialización, 1810-1867", en Enrique Florescano: *De la colonia al imperio*, (La clase obrera en la historia de México), Siglo XXI Editores, 1996, pp. 313-316.

traducirse en mayores ganancias de la manufactura.⁵⁵ Se determinó establecer seis fábricas en el interior de la Nueva España: Oaxaca (1769), Guadalajara (1778), Querétaro (1779), Veracruz (1790), Puebla (1793) y Orizaba (1797), con el objetivo de abastecer de cigarros y puros al virreinato.⁵⁶

Mapa II. Ubicación de las fábricas de puros y cigarros del real estanco en Nueva España, 1765-1797.



Fuente: González: *El tabaco virreinal...*, p. 56.

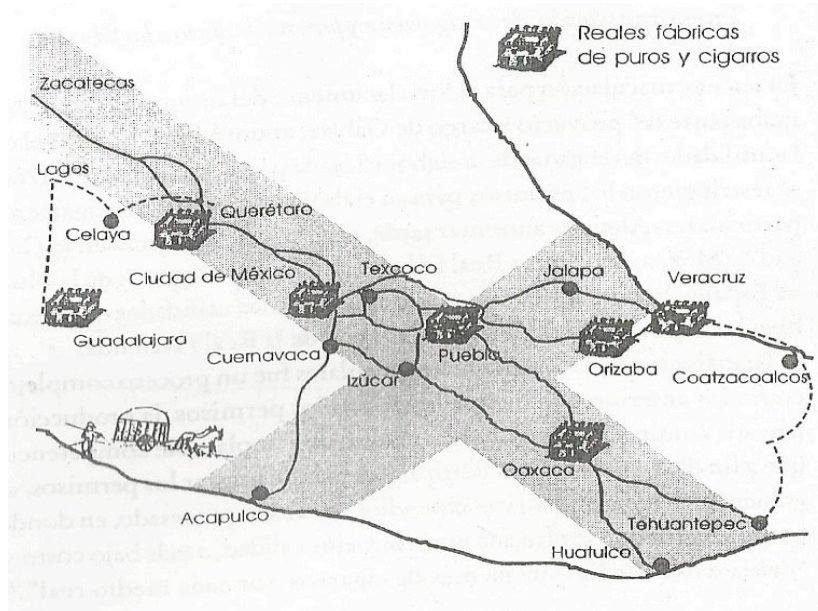
Carmen Imelda González plantea que el establecimiento de las fábricas de Guadalajara, Puebla y Oaxaca obedecieron a una especie de compensación por haberlas dejado fuera de la siembra de tabaco. Recordemos que el estanco había establecido sólo la zona de Veracruz como productora, dejando fuera un extenso territorio en el que la planta se producía de forma natural, sin embargo, el de mayor calidad fue el de la región veracruzana. Otro planteamiento de esta misma autora es que las fábricas se ubicaron en puntos estratégicos que históricamente fungían como caminos, es decir, el estanco aprovechó el sistema de comunicación, aunque deficiente, que había y sobre éste diseño la ubicación de las fábricas para que se abasteciera el extenso territorio del virreinato.⁵⁷

⁵⁵ Barragán: "La real fábrica de tabacos...", p. 18.

⁵⁶ González; *El tabaco virreinal...*, pp. 55-56.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 54-58.

Mapa III. Ubicación de las reales fábricas en la cruz de caminos carreteros, 1765-1797.



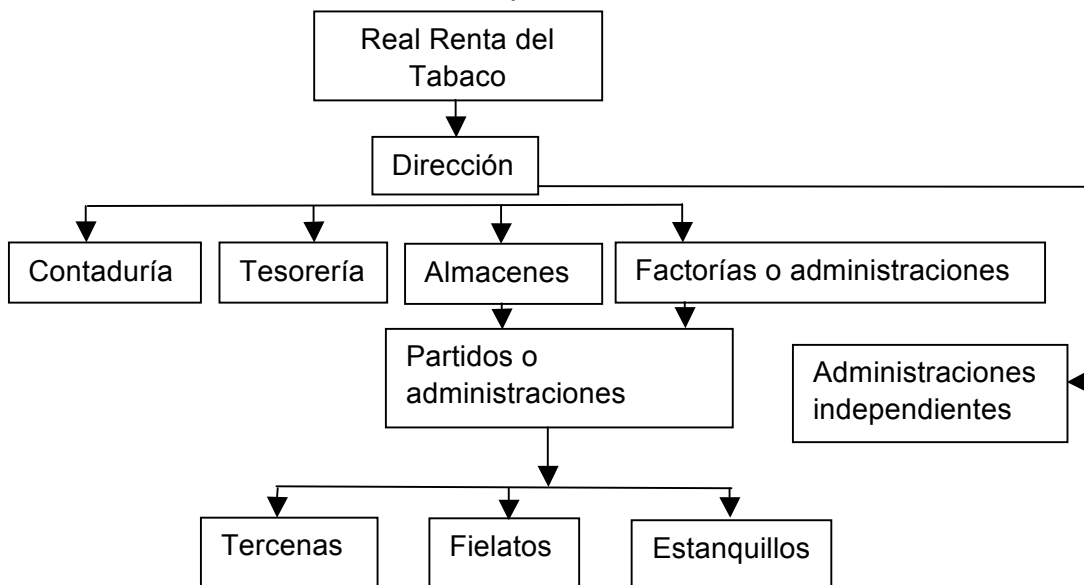
Fuente: González: *El tabaco virreinal...*, p. 57.

El abasto de tabaco a lo largo y ancho del territorio novohispano no fue resuelto del todo. La zona centro del virreinato no tuvo tantos problemas como las más alejadas a las que no llegaba el producto a tiempo y mucho del que lograba llegar se encontraba en malas condiciones por el extenso viaje y porque se les enviaba el de menor calidad. Esto contribuyó a que en estas regiones se diera de forma muy fuerte el contrabando de tabaco que provenía de Luisiana.

Tras consolidarse la organización de la real renta del tabaco en Nueva España a partir de 1786, con la implementación del sistema de intendencias, los cargos y funciones quedaron de la siguiente forma: a la cabeza estaba el director como responsable administrativo del estanco; a su cargo tiene la contaduría, la tesorería, los almacenes y las administraciones generales o factorías. Éstas últimas, eran la pieza clave para distribuir el tabaco en todo el virreinato, su ubicación era fundamental, estableciéndose en las principales capitales y en los

lugares que hubiera fábricas; bajo su dependencia están las tercenas, los fielatos y los estanquillos que se establecieron en pueblos, ranchos y haciendas.⁵⁸

Diagrama I. Estructura administrativa del estanco del tabaco en Nueva España a partir 1786.

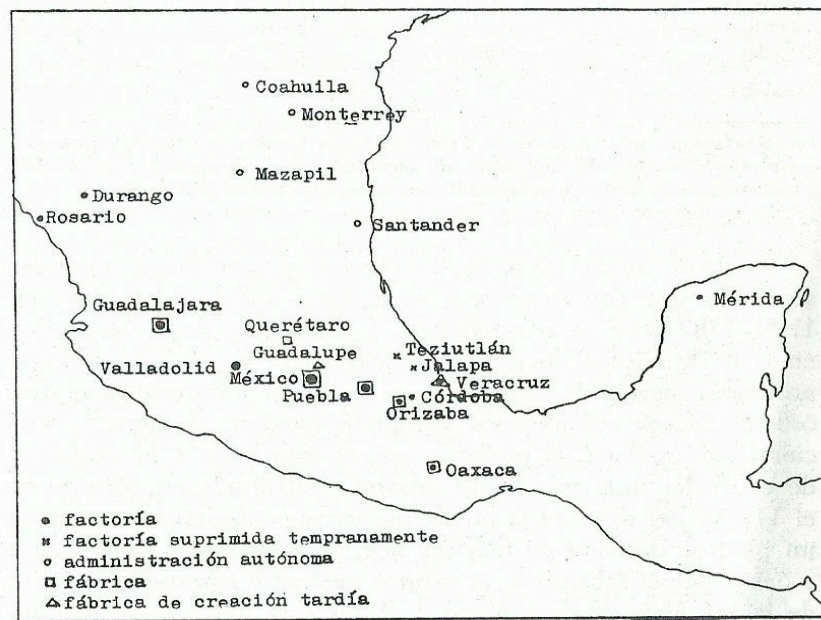


Fuente: Elaboración propia a partir de la información de: Fonseca y Urrutia: *Historia general...*, pp. 390-391; Céspedes: *El tabaco...*, p. 136.

La administración del estanco del tabaco estableció en el virreinato 11 factorías o administraciones generales que le permitieron el control y abastecimiento de productos. Éstas quedaron distribuidas en los siguientes lugares: México, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Córdoba, Orizaba, Valladolid, Guadalajara, Rosario, Durango y Mérida de Yucatán, además se instauraron cuatro administraciones independientes situadas en Monterrey, Coahuila, Santander y Mazapil.

⁵⁸ Céspedes: *El tabaco...*, p. 136.

Mapa IV. Distribución de las administraciones generales o factorías del estanco y de las independientes en la Nueva España.



Fuente: Céspedes: *El tabaco...*, p. 136.

Las administraciones independientes no estaban supeditadas a las factorías, recibían órdenes del director de la renta. Por su ubicación se infiere que operaban para garantizar el abasto de tabaco en la zona norte del virreinato. La función de las administraciones generales era fundamental para distribución y venta de los tabacos; contaban con un factor o administrador, un tesorero y estaban a cargo de los resguardos.⁵⁹

El establecimiento del monopolio en la Nueva España a finales del siglo XVIII obedeció a una necesidad económica de la Corona española y sus resultados fueron muy favorables: la Real Hacienda encontró en el tabaco un ingreso constante y seguro al menos hasta finales de este siglo a tal grado que contó con su propio sistema de contabilidad;⁶⁰ la eficiente administración del monopolio representaba la cara positiva del reformismo borbónico que se manifestó en todo el imperio español. El incremento del consumo del tabaco fue

⁵⁹ *Ibidem*, p. 138.

⁶⁰ Klein, Herbert: *Las finanzas americanas del imperio español*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1994, p. 140.

favorecido tras desarrollarse una interconexión comercial a nivel mundial en el marco de la economía atlántica jamás antes vista. Otros fenómenos como el contrabando tuvieron un crecimiento importante, debido a las acciones y medidas dictaminadas y a la interconexión comercial atlántica; se presenció un cambio importante en la estructura laboral al incrementarse las relaciones salariales; se pasó de la producción artesanal a la de grandes fábricas que comenzaron a producir en mayor cantidad cigarrillos, puros y otros bienes derivados del tabaco y, finalmente, el consumo de la solanácea fue percibida como un instrumento político, como un conjunto de medidas estatales de control productivo y mercantil, dentro del sistema imperialista de la época.

Laura Nater argumenta que el estudio del monopolio del tabaco en el imperio español debe de ser analizado no sólo desde una perspectiva localista, sino que se tiene que ampliar la mirada y percibirlo dentro de un sistema imperial. La autora sostiene que el surgimiento de los estancos y control de ellos por parte de la Corona española tiene un trasfondo político y económico: por un lado, el fundamento principal radica en la necesidad de recursos para el Estado español, y por el otro, a una articulación comercial de carácter imperial que además contribuye a la defensa de regiones que están en peligro ante el avance de otras potencias europeas como los ingleses y los franceses que buscan controlar espacios territoriales en el continente americano.⁶¹

¿Cómo funcionó el estanco del tabaco dentro de este sistema imperial? Para 1760 los ministros peninsulares diseñaron un proyecto en que la plata novohispana financiaría la producción tabacalera de Cuba y ésta tendría el objetivo de proveer de materia prima a la fábrica de Sevilla. Las importaciones de tabaco en rama a España para su procesamiento cubrieron un amplio mercado que no sólo se remitía a la península, sino que abarcaba la región del Mediterráneo; el creciente consumo de tabaco en el continente europeo y africano permitieron que de otras zonas americanas como Venezuela, Brasil y por supuesto el Caribe abastecieran a regiones como Alemania, Holanda, Portugal y

⁶¹ Nater, Laura: "Engranajes del Imperio: el caso de los monopolios de tabaco en el siglo XVIII": http://www.usc.es/estaticos/congresos/histec05/b2_nater.pdf, p. 10. 12 de febrero de 2104.

Francia y de éstas se reexportaba a otros países. Nueva España, a través de remisiones de plata que se denominaron *situados de tabaco*, financió el sistema imperial de estancos de tabaco en la Corona española. La misma autora sostiene que la importancia del establecimiento del estanco en el virreinato novohispano, además de aumentar los ingresos fiscales, radicó en que su función abarcaría la protección del sistema de monopolios. Con el control y establecimiento de los estancos se esperaba que disminuyera el fraude y contrabando, y se evitaría que el tabaco novohispano compitiera con el cubano en los mercados internacionales e intrainperiales.⁶²

Al estudiar los monopolios en su conjunto la autora encuentra que hay una articulación a través de un complejo sistema y explica que es muy difícil entender el funcionamiento del estanco novohispano si su análisis no se hace en función del resto de los estancos, ya que los considera como un sistema impositivo estrechamente articulado:

Esta visión deja al descubierto un sistema imperial en que cada una de sus partes - metrópoli y colonias- tenía un papel bien definido, de acuerdo con sus respectivas necesidades y condiciones objetivas para participar en el mismo. Y más importante aún, las funciones del monopolio en cada territorio estaban estrechamente relacionadas con todos los demás y con las directrices del imperio como conjunto. Esto le permitió a la corona española la utilización de los monopolios tabacaleros como vehículos para insertarse en el comercio internacional, como generadores de ingresos fiscales, o como instrumentos políticos.⁶³

Otro de los planteamientos de Laura Nater es que el sistema de monopolios fue utilizado como un instrumento político en la defensa de territorios y rutas comerciales del imperio español ante sus competidores europeos. Mientras que en Cuba, el control del estanco fue para garantizar el abasto a la Fábrica de Sevilla y en Nueva España para aumentar los ingresos de las arcas reales y apoyar económicamente a otras colonias, en la Luisiana la importancia económica estaba en un segundo plano y su valor radicó en necesidades político-estratégicas.

El mejor ejemplo en este sentido es el de la Luisiana, territorio de frontera cedido a España en 1763 por Francia a consecuencia de la pérdida temporal de Cuba a manos de los ingleses tras finalizar la Guerra de los Siete Años (1756-

⁶² *Ibidem*, p. 14.

⁶³ *Ibidem*, p. 24.

1763). Las autoridades reales temían que los pobladores pudieran mudarse a los asentamientos ingleses, ocasionando un despoblamiento que diera lugar a la pérdida de la colonia. Convencidos de que la mejor defensa del territorio era su población, los ministros del rey insistieron en que había que promover una actividad económica atractiva, que complaciera a los habitantes y los disuadiera de cualquier intento migratorio. Esa actividad fue la producción de tabaco. El objetivo, en esta ocasión, era garantizar la compra de la totalidad de las cosechas. Por disposición real, dichas compras se sufragaban con dinero remitido desde la Nueva España. El estudio de la política respecto al tabaco en la Luisiana pone de manifiesto la manera en que, en ocasiones, las necesidades estratégicas prevalecieron sobre los cálculos económicos.⁶⁴

Este territorio representaba para el imperio español el control de los avances europeos, lo cual se logró gracias al establecimiento de siembras de tabaco que permitirían que los habitantes se ocuparan en una actividad económica y detuvieran a los ingleses. El compromiso que adquirió la Corona con estos habitantes fue el de garantizar la compra de la totalidad de sus cosechas con dinero de la renta del tabaco de Nueva España, la cual quedaba obligada a dar preferencia a las cosechas de la Luisiana, de sufragar los costos de transportación, y además el virreinato novohispano consumiría dicha producción.⁶⁵

Las consecuencias que ocasionaron estas medidas al estanco de Nueva España fueron muy notorias. Las primeras siembras fueron bien recibidas en el virreinato por el alto mercado de consumo que tenía, sin embargo, los cosecheros de la Luisiana fueron aumentando su producción y el virreinato novohispano comenzó a presentar serias pérdidas por las grandes cantidades que se comenzaron a almacenar y por las mermas que se perdían en el transporte hasta la llegada al puerto de Veracruz. A partir de 1780 los problemas comenzaron a ser muy evidentes y se decidió que se redujese la producción del monopolio de la Nueva España. La Corona española dio el respaldo a los productores de la

⁶⁴ Nater, Laura: "Fiscalidad imperial y desarrollo regional en el siglo XVIII. El monopolio del tabaco como instrumento de fomento en la Luisiana": http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/GIRLHIVUU4J3LKHM931B6U2BI VA5PJ.pdf, p. 68. 15 de enero de 2014.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 77.

Luisiana a costa de las pérdidas que manifestaban los cosecheros veracruzanos, una estrategia política se sobrepuso sobre una económica. El estanco del virreinato novohispano aportó todo el dinero necesario para comprar las cosechas de tabaco de 1770 a 1803, año en el que España perdió dicho territorio, debido a la alianza franco-española en las guerras napoleónicas; Napoleón I vendió este territorio a los EE.UU.⁶⁶

El establecimiento de los estancos de tabaco en todos los territorios del imperio español, fueron establecidos en un contexto de reformas políticas y económicas que tenían tres objetivos fundamentales: primero, incrementar los recursos de las arcas reales; segundo, incursionar en el mercado internacional, y tercero, protegerse de los avances europeos en el continente americano. El sistema de monopolios logró funcionar gracias a una red mercantil y económica que les permitió cubrir un mercado mundial de consumo de tabaco. Nueva España como el virreinato más extenso de la Corona española, el más poblado y más rico del imperio español, fungió como el motor económico que garantizó el capital necesario para hacer funcionar a Cuba, a su vez como productor de tabaco de calidad que enviaba a Sevilla, y también como comprador y consumidor de la producción de la solanácea de Luisiana.

Si bien es cierto que el análisis del tabaco como un sistema imperial nos permite observar con más claridad su funcionamiento, considero que no se deben dejar de lado los estudios de regiones internas dentro de los virreinos, ya que estos nos explicarán a detalle cómo fue la estructuración y resultado de los estancos en territorios tan extensos como el virreinato novohispano. Ahora bien, si consideramos que el estanco del tabaco puede ser percibido como un sistema imperial de la Corona española con fines fiscales que no se limita a la península, sino que obedece a un mercado mundial de consumo de tabaco, entendemos que los monopolios pertenecen a una realidad económica mucho mayor que integra a espacios geográficos diferentes a través de un sistema atlántico en el que se

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 80-88.

interconectan las zonas europeas, americanas y africanas por medio del comercio dando origen a una nueva cultura económica y política.⁶⁷

1.4. Cádiz y el movimiento insurgente de 1810: fin de los ingresos del estanco a la Real Hacienda.

Los problemas del estanco en Nueva España comenzaron a partir de 1808 debido a la escasez del papel para encigarrar, materia prima que solamente provenía de España. Posteriormente, el movimiento insurgente que inició en 1810 afectó gravemente los ingresos de la Hacienda virreinal, aunque no sólo la insurrección perjudicó al estanco, sino que también la nueva ideología política emanada de la Constitución de Cádiz en 1812. El estanco se consideró un modelo antieconómico que tenía que ser abolido.

En este nuevo contexto, se plantearon una serie de modificaciones administrativas en el virreinato de la Nueva España, producto de las determinaciones gaditanas: abolición de los estancos o monopolio reales y en su lugar se proponía establecer un gravamen generalizado de acuerdo a la producción. Una segunda modificación estaba orientada a estructurar las intendencias a las nuevas realidades ideológicas encarnadas en el liberalismo, se pensaba en las diputaciones provinciales.

En efecto, una de las primeras acciones formalmente establecidas en contra de los monopolios la dictaminaron los diputados americanos a través de un paquete de once reformas de carácter económico, en las cuales se especificaba la eliminación de todos los estancos, sugiriendo se aplicaran impuestos sobre la producción de los bienes estancados:

...los decretos que eliminaron los monopolios del tabaco, sal, cordobanes, alumbre, plomo, y estaño fueron aprobados entre abril de 1811 y octubre de 1812. Sobre la aplicación de la reforma, en el caso del principal estanco del virreinato, el tabaco, tal parece que las autoridades novohispanas pusieron más atención a sus propias necesidades que a las órdenes liberalizadoras de la renta, provenientes de las cortes y dictadas mediante decreto del 9 de febrero de 1811.⁶⁸

⁶⁷ Carmagnani, Marcello: *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad*, El Colegio de México, México, 2011, pp. 13-30.

⁶⁸ Jáuregui, Luís: *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes: 1786-1821*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 296.

Este decreto nunca tuvo aplicación debido a que los principios liberales que sustentaban la abolición del estanco tuvieron un corto periodo de aplicación, sin embargo, lo que sí permaneció vigente en el discurso político y económico tras la supresión de la Constitución de Cádiz en 1814, fue la crítica constante contra el sistema de monopolios, la cual duró varias décadas del siglo XIX. Otro aspecto que impedía su extinción es que no había en términos de recaudación un sistema que ofreciera los ingresos que había brindado el tabaco bajo la forma de estanco.

Por otra parte, como ya señalamos, a partir de 1808 había problemas con la fabricación de los cigarrillos y puros a consecuencia de la falta de papel para elaborar los productos del tabaco que provenía de Sevilla. Las guerras, invasiones y bloqueos marítimos que enfrentaba la Corona española impidieron que se enviara el papel a las colonias españolas. Sin embargo, a pesar de estas circunstancias adversas continuó produciéndose y mercantilizando tabaco, pero con serios problemas. La insurgencia dificultó aún más la producción, la circulación y el consumo de la solanácea. En consecuencia, bajó la recaudación monetaria vía ingresos del tabaco, aunque no contamos con datos precisos. A la postre, la lucha independentista representó la quiebra del estanco del tabaco debido a que insurgentes y contrainsurgentes se apoderaban de los ingresos para financiar sus movimientos.

¿Qué tanto afectó el movimiento insurgente al estanco del tabaco? Como ya señalamos, las zonas productoras se encontraban en la región veracruzana de Orizaba, Córdoba, Huatusco y Zongolica. El problema mayor se presentó cuando los rebeldes insurgentes se apoderaron de las cosechas o las afectaban quemándolas e invadiendo los cultivos. Cuando José María Morelos logró apoderarse de Orizaba y de su factoría, a la que prendió fuego, se perdieron todos sus almacenes con las reservas de la materia prima. Así, comenzaron una serie de ataques contra las regiones productoras de tabacos y contra los convoyes enviados a México. Las fábricas comenzaron a disminuir su producción de

cigarros por la falta de materia prima, incluyendo el papel y, como consecuencia inmediata, apareció una baja en la producción tabacalera.⁶⁹

Las zonas productoras y factorías fueron atacadas porque eran centros u oficinas administrativas que siempre contaban con dinero en efectivo para solucionar cualquier problema que se les pudiera presentar, y además porque el estanco era percibido por los consumidores como un sistema monopólico, cerrado y rígido, por lo que atacarlo significaba una forma de resarcir agravios contra el sistema colonial. Los transportes también fueron afectados por el movimiento insurgente: “En 1813, uno de los convoyes de tabaco enviados a México bajo la protección de una numerosa escolta, perdió 75 de las 300 cargas de tabaco que transportaba y sufrió 215 bajas mortales”.⁷⁰

Guillermo Céspedes del Castillo plantea que el verdadero problema que llevó a la ruina al estanco del tabaco en el periodo insurgente fue el constante saqueo a la administración del monopolio para sostener la lucha revolucionaria y contrarrevolucionaria:

Los comandantes de guarnición y los jefes de columnas de operaciones, que se multiplicaron para ser frente a los sublevados, difícilmente hubieran podido aprovisionar, pagar y mantener sus tropas de no haber sido por la Renta del Tabaco. Todas sus oficinas, desde las factorías regionales al más humilde de los estanquillos, disponían de algún dinero en metálico, procedente de sus ventas de labores, cuando las cajas reales y cualesquiera otros organismo fiscales carecían de fondos, circunstancia cada vez más frecuente. Con autorización de sus superiores y en ocasiones sin ella, los jefes militares se acostumbraron a recurrir a la Renta como el procedimiento más seguro y expeditivo de pagar, alimentar y equiparar a sus soldados y de hacer frente a cualquier otro gasto. A las peticiones de anticipos o préstamos formuladas por los jefes militares, que en la práctica constituían verdaderas confiscaciones de dinero, se sumaba la insolvencia de la Caja Real de México, que a fines de 1811 ya debía a la Renta casi cuatrocientos mil pesos por libramientos girados a su favor, sin esperanza de que pudieran hacerse efectivos.⁷¹

La Renta del tabaco se convirtió en una importante fuente de financiamiento de las fuerzas realistas e insurgentes. Los constantes saqueos de los jefes militares y la carestía de materia prima provocaron la destrucción del estanco. Los insurgentes no sólo confiscaban el dinero de las administraciones del estanco y atacaban las

⁶⁹ Céspedes: *El tabaco...*, p. 172.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Idem.*

factorías, sino que desarrollaron e implementaron un proyecto fiscal entre 1810-1815:

Los principales líderes insurrectos procuraron y hasta cierto punto lograron organizar un sistema fiscal, es decir, un conjunto articulado de estrategias que tenían entre otros fines identificar y hacer productivas las bases impositivas que proveerían de recursos a las tropas que peleaban en contra de los realistas; establecer una burocracia que administrara y aprovechar los ramos de ingreso de la hacienda insurgente; definir y clasificar a los contribuyentes y por último, repartir entre los grupos sociales la carga impositiva.⁷²

En 1811 el movimiento insurgente estableció la Suprema Junta Nacional que tenía como principal objetivo organizar la lucha militar y organizar el proyecto fiscal. Lo primero que se realizó fue un proyecto para la organización de las rentas heredadas de la Real Hacienda a cargo del capitán Bernardo de Miramón. El funcionario insurgente comenzó con el tabaco ya que había sido uno de los productos más lucrativos del fisco real. Se argumentó que en los últimos años del siglo XVIII, el estanco había producido a la Real Hacienda más de tres millones anuales en ingresos, y se proponía que con las medidas necesarias se podría aumentar un millón más de lo que se había logrado recaudar. El plan consistió en decretar la libertad del cultivo en rama y la manufactura de cigarros y puros; el gobierno insurgente sólo se concretaría a controlar la comercialización. Se argumentaba que al tomarse dicha medida se reducirían gastos de administración y se beneficiaría un número considerable de familias por ser éstas las que se encargarían de elaborar los cigarrillos. Este proyecto establecía un cambio en la administración y producción del tabaco que tenía como objetivo financiar la causa insurgente.⁷³

Otro problema que abonó al deterioro del estanco fue el incumplimiento económico a los productores de tabaco. La Renta entró a partir de 1812 en un serio problema financiero, a pesar del movimiento insurgente y de sus consecuencias al estanco, éste no dejaba de enviar suministros a las diferentes fábricas y factorías del virreinato y a cambio el monopolio no recibía dinero:

⁷² Serrano Ortega, José Antonio: "El sistema fiscal insurgente. Nueva España, 1810-1815", en *Relaciones*, vol. XXIX, número 115, El Colegio de Michoacán, México, 2008, p. 51.

⁷³ *Ibidem*, p. 52.

A cambio de tales envíos, nada llegaba a la capital del virreinato, pues el producto de las ventas de labores pasaba íntegro a manos de los comandantes de tropa. Tampoco se recibía dinero alguno del sur del país ni, prácticamente, de ningún otro lugar. Las ventas continuaban con relativa normalidad, más el dinero no llegaba jamás a la tesorería de la Renta. La situación de la factoría de Puebla a fines de 1811 es representativa del conjunto del estanco: una parte de su distrito, ocupada por los insurgentes; en el resto, los jefes militares encargados de la represión confiscando hasta el último peso del estanco, si el factor no lograba adelantárseles, invirtiendo las cantidades disponibles en mantener abierta la fábrica de Puebla, para jornales y salarios y hacer frente a deudas por suministros, especialmente de papel. El director general de la Renta resumía la situación, en una dramática carta, con estas palabras: la insurrección entorpece el giro, y en muchas partes las ventas... y todo se toma para sostener a los ejércitos.⁷⁴

No sólo la tesorería de la capital carecía de recursos económicos, otras factorías como la de Orizaba y Córdoba carecían de fondos desde fines de 1810. El efecto inmediato fue que no se podía hacer el importe acostumbrado de dinero a los cosecheros, por lo cual los factores comenzaron a expedir *libranzas*, las cuales eran una letra de cambio que se haría efectiva en la tesorería de la Renta de la capital del virreinato, el problema fue que no había fondos para cubrir el pago correspondiente. Como era de esperar, los cosecheros dejaron de sembrar y enviar tabaco hasta que no se les cubriera los adeudos pendientes. La consecuencia inmediata fue el aumento del contrabando.⁷⁵

La ruina del estanco era inminente por la desarticulación de su sistema financiero, los cosecheros no confiaban en las promesas de pago de la Renta y vendían su producción a quien pudiera pagarla. A partir de 1814 se iniciaron una serie de medidas para reactivar el estanco: ante la falta de tabaco se importaron 20,000 petacas de Guatemala que llegaron tarde y con muchas dificultades; con la idea de obtener recursos para pagar a los cosecheros, se aumentó en 50% el precio de los cigarrillos, pero no resultó; una de las medidas más audaces fue el establecimiento de *la comisión de arbitrios*, con esta medida se intentaría reunir el capital suficiente para pagar a los cosecheros, sin embargo, esto no se llevó a cabo y en su lugar se tomaron acciones que no solucionaron el problema: se intentó dar salida rápida a las existencias de tabacos, ofertando su venta al por

⁷⁴ Céspedes: *El tabaco...*, p. 174.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 175.

mayor con un descuento del 6%, estas acciones no dieron los resultados esperados y empeoraron aún más la situación.⁷⁶

En 1817 el movimiento insurgente casi había desaparecido en términos militares y esto ayudó al estanco porque dejaron de saquearse sus oficinas administrativas. Los intentos por reactivar el monopolio continuaron: en este mismo año se decidió realizar una rebaja transitoria sobre el sueldo de los empleados de la Renta que ascendió a una tercera parte de su sueldo. A esta medida se le denominó *subvención temporal de guerra*, con el propósito de aliviar el erario. En 1819, la junta de Hacienda unió las administraciones de tabacos y alcabalas, excepto en ciudades importantes y sedes de factorías, y jubiló a los funcionarios sobrantes. A petición del virrey se procedió a recuperar el estanco, sin embargo, los graves problemas financieros en los que había quedado no lograron ser subsanados por completo y el tabaco no volvería a recuperar el esplendor de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

En estas condiciones operaba la renta del tabaco cuando se dio la consumación de la independencia de México en 1821 y la administración del tabaco quedó dentro de los ingresos fiscales del gobierno general como estanco. La destrucción del monopolio iniciada en 1808 debe explicarse en función de varios factores, pero uno de ellos fue la ausencia de una política fiscal que articulara todos los problemas que implicaba el estanco: contrabando y falta de pago a los productores. Ante esta situación las provincias trataron de crear su propia estructura administrativa con el propósito de apropiarse del estanco.⁷⁷ Es importante aclarar que la crisis fue en la recaudación de impuestos a la Hacienda, en este contexto se inició una nueva forma de administración, ahora se dividiría entre los estados y el gobierno federal con la intención de reactivarlo y convertirlo en una fuente prioritaria del gobierno mexicano.

La situación del estanco al comenzar la primera etapa nacional fue de crisis debido a que venía arrastrando serios problemas como el contrabando y el adeudo a los cosecheros. Más aún, no se desarrolló una política fiscal que diera

⁷⁶ *Ibidem*, p. 176.

⁷⁷ Marichal, Carlos: "Una difícil transición...", p. 47.

salida a los graves males que aquejaban al estanco. A partir de 1821 se incrementó el debate sobre mantener o abolir el sistema de control sobre el tabaco: en 1823 se remitió una iniciativa para abolir el estanco, y ésta fue rebatida por el contador de la renta, Juan Antonio de Unzueta, el cual esbozó la necesidad de seguir conservando el estanco. Su justificación se sustentó en que un régimen de libre competencia haría elevar sus precios y disminuir su calidad, además de las grandes ventajas que históricamente le ha dejado al erario, al consumidor, a los manufactureros y a los cosecheros. Otro aspecto que tenía sumido al estanco en crisis fue la gran deuda económica que tenía con los cosecheros de Orizaba y Córdoba, la cual ascendía a dos millones de pesos.⁷⁸

A continuación se presenta un cuadro en el que se manifiestan las condiciones del estanco, a partir de 1823 hasta 1856.⁷⁹

Cuadro III. Cronología de decretos y hechos sobre el estanco del tabaco, 1823-1857.

Fechas	Decretos
Octubre 1823	El Congreso decretó que continuase estancado el tabaco durante dos años más, al cabo de los cuales quedaría libre su cultivo, manufactura y venta.
Febrero 9 de 1824	El Congreso, aplicando el sistema federativo, decretó una forma intermedia entre el estanco y los principios de libertad que se habían proclamado en 1822. En virtud de esta disposición continuaría el estanco de la siembras en los terrenos donde estaban permitidas, el gobierno federal vendería el tabaco a los estados, y éstos podrían estancar por su cuenta la fabricación o dejarla libre. ⁸⁰
Febrero 26 de 1824	Un decreto exceptuó a Yucatán del estanco del cultivo.
Noviembre 6 de 1824	Se establece la fábrica de tabacos de Zacatecas.
Noviembre de 1824	Se dispuso que el gobierno proveyera de tabacos labrados a los estados que lo solicitarán, por no haber establecido fábricas.
23 de mayo de 1829	Por ley se declaró libre el cultivo y siembra del tabaco, sustituyendo al estanco por un impuesto de tres reales por

⁷⁸ *Ibidem*, p. 50.

⁷⁹ Sarro: *La industria del tabaco...*, p. 21.

⁸⁰ Revisar anexo I.

		cada cien matas sembradas y un real por cada libra de tabaco en rama, cernido o labrado que se consumiera. Esta libertad sólo se refería al gobierno federal; los estados eran libres de tomar su propia decisión.
Mayo	de	Se estancó nuevamente el tabaco en rama y se declaró que sólo al gobierno federal competía la facultad de sembrarlo.
1832		
1833		Se declara libre la siembra y expendio del tabaco, subsistiendo solamente la prohibición de importar tabaco extranjero.
1837		Se recurrió nuevamente al estanco, y el gobierno facultó al Banco de Amortización de la Moneda de Cobre para administrarlo por sí o arrendarlo según mejor le pareciere.
1842		Por los malos resultados obtenidos, el gobierno reasume la renta del tabaco, estancándolo nuevamente
Enero	de	Por los conflictos internos del país y por la falta de recursos se declaró libre en toda la República la siembra, cultivo, manufactura y venta del tabaco, imponiéndose, en sustitución del estanco, derechos de importación al tabaco extranjero. Esta resolución quedó plasmada en la Constitución de 1857.
1856		

Fuente: Elaboración propia con base en Sarro: *La industria del tabaco...* pp. 20-25.

El estanco del tabaco pasó al México independiente con un grave problema estructural: su sistema de financiamiento no funcionaba y no había posibilidades reales de reactivarlo por la falta de dinero. El contrabando se había convertido en un lastre que había crecido tanto como nunca antes se había visto y no había forma de controlarlo; el movimiento insurgente iniciado en 1810 y pacificado hasta 1818 había causado grandes daños como el hecho de que los propios realistas habían vaciado las tesorerías de la Renta para financiar la lucha contra los insurgentes, éste es elemento clave que llevó a la ruina al estanco del tabaco.

1.5. La Diputación Provincial de Zacatecas y la institucionalización del tabaco como parte de su base fiscal.

Antes de contar con una fábrica de tabacos, la intendencia de Zacatecas compraba los productos labrados al gobierno general, de acuerdo al estanco. Así, su consumo dependía de las compras que se hicieran a los almacenes generales

de la Ciudad de México. En este sentido, fue fundamental estancar el tabaco para garantizar su compra y circulación al interior de la intendencia.

La Diputación Provincial de Zacatecas (1822-1823) se encargó de las funciones económico-administrativas, basándose en los principios, normas y reglamentos de la Constitución de 1812. Su función específica fue: “tomar las riendas de la administración de la provincia, estableciendo un control férreo en los presupuestos y gastos que los ayuntamientos tenían que hacer con los cortos emolumentos de que disponían”.⁸¹ Una segunda función se centró en proyectar el sistema de gobierno para Zacatecas: “conforme a la voluntad de sus pueblos Estado libre y federado, protestando no admitir otra forma de gobierno que la de popular representativo federado”.⁸²

La recaudación de impuestos en el naciente estado de Zacatecas tuvo especial atención, particularmente el arbitrio al tabaco. Según las actas de sesiones de 1822-1823, el pago de las dietas de los diputados se pagó con ingresos de los tabacos:

...se dio cuenta con el dictamen de arbitrios que para las dietas de los señores diputados por esta provincia en el soberano Congreso presentó la comisión de este encargo y de conformidad con él se acordó que de cada dos papeles de puros se saque uno y de cada cajilla de cigarros dos, librando al efecto oficio al señor intendente interino de la provincia para que por su órgano se ponga en práctica esta determinación...⁸³

Esta medida impositiva tomada por la Diputación Provincial, que mandó sacar puros y cigarros de “papeles” y cajetillas, permite suponer la existencia de un importante mercado de tabaco forjado en Zacatecas. La reacción ante el arbitrio de la Diputación Provincial no se hizo esperar poniendo en duda la legitimidad de la institución. El intendente contestó al mandato lo siguiente:

...el administrador de tabacos de esta capital en que se resiste en poner en práctica el arbitrio de sacar dos cigarros de cada una de las cajillas y un puro de cada dos, y en atención a que esto es una infracción del soberano decreto de la materia, se resolvió a estarse a lo mandado bajo la responsabilidad del propio administrador,

⁸¹ Rojas Nieto, Beatriz: *La Diputación Provincial de Zacatecas. Actas de las sesiones, 1822-1823*, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 2003, p. 28.

⁸² *Ibidem*, p. 13.

⁸³ *Ibidem*. p. 54.

por la cantidad que debió producir este arbitrio desde el mismo día en que debió haberse establecido.⁸⁴

Este arbitrio generó discusiones entre la Diputación y el administrador de los labrados, pues “las dificultades que varios administradores de tabacos han propuesto para poner en práctica el arbitrio de los cigarros y puros”.⁸⁵ Las medidas implementadas no fueron del todo aceptadas, pero se aplicaron con algunas variaciones: el diputado Arrieta -suplente- propuso que en virtud de que no ha surtido el efecto que se esperaba, el arbitrio de sacar dos cigarros de cada una cajilla para el pago de las dietas de los señores diputados en el soberano Congreso, se mandase cobrar 1/8 en lugar de los expresados dos cigarros.

La Diputación Provincial en su corto periodo de vida manifestó su autoridad sobre la provincia de Zacatecas. El tabaco da muestras de las acciones impositivas que implementó. Con la instalación del Congreso Constituyente en Zacatecas se inició la vida institucional del estado, una de sus principales preocupaciones fue atender “los conductos por donde ingresan en las arcas públicas los caudales destinados”.⁸⁶ El tabaco no estaba regulado, ni su administración ni su producción, y el estado asume la responsabilidad de ostentar su monopolio advirtiendo lo siguiente:

...la libertad escandalosa de labrarse y venderse el tabaco; proveniente de la infidelidad con que se manejan los que se han dedicado exclusivamente a tráfico tan oneroso. La facilidad en conseguir, y cómodo precio en la adquisición del tabaco falto de cultivo (conocido vulgarmente como zimarrón o macuchi) es la causa eficiente para aumentar el hipo de los ávidos que los labran sólo, o los revuelven con el de Compostela u Orizaba...⁸⁷

El tabaco se visualiza como un producto de potencialidad financiera, al cual se le debe dotar de una legislación acorde a las necesidades, pero se advierte que uno de los principales problemas a los que se enfrentará el gobierno estatal es el contrabando. Es así como el tabaco formará parte del proyecto económico administrativo del estado de Zacatecas y se inicia una reformulación para dotarlo de un cuerpo legislativo que le permita al nuevo estado obtener los mayores

⁸⁴ *Ibidem*, p. 59.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 64.

⁸⁶ Correa Mercado, María Socorro del y Leticia Ramos: “Circular sobre venta de tabacos”, en: *Impresos en 1824*, Fundación Roberto Ramos Dávila, México, 2003, s/p.

⁸⁷ *Idem*.

beneficios posibles a partir de su estanco. Las diferentes acciones que se emprendieron para la administración del tabaco bajo la idea de racionalizar los recursos públicos deben contextualizarse a partir de 1823 en que nace el federalismo y el estado de Zacatecas.⁸⁸

Comienzan a tomarse una serie de medidas para incluirlo dentro de la base fiscal del estado: “que el gobierno disponga lo conveniente para sostener la renta del tabaco, queda extinguido el octavo de aumento que tiene la cajilla de cigarros y papeles de puros...”.⁸⁹ El tabaco fue monopolizado por el gobierno de la entidad y el siguiente paso fue disponer de sus beneficios.

En 1824 se decretó la base fiscal del estado de Zacatecas, la cual quedó integrada por la alcabala interior, los derechos de plata de fundición y ensaye, el real de señoreaje y 2% de extracción de moneda, los productos de los tres reales de cada tabaco, los novenos que le corresponden en masa decimal (diezmo), la renta del papel sellado, los productos del asiento de gallos y la media *annata*⁹⁰ secular.⁹¹

Para lograr una eficiente recaudación del tabaco, se inició una serie de medidas que vinieran a consolidarlo. Las acciones emprendidas fueron: prohibición total para que nadie venda ninguna clase de tabacos, solamente aquellos permitidos por el gobierno, los cuales deben expendirse en los lugares establecidos como fueron la tercena y los estanquillos propiedad de la administración de tabacos.⁹² Se inicia una etapa donde el gobierno del estado es el único legal y legítimamente capaz de manufacturar y vender tabaco dentro del territorio estatal convirtiéndose así legalmente en monopolio de la entidad: “Comenzada la elaboración de tabaco en esta capital, y por esto preparado el establecimiento de la fábrica con autoridad determinada, es necesario que para

⁸⁸ Terán Fuentes, Mariana: *De provincia a entidad federativa*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, México, 2007, p. 12.

⁸⁹ Correa y Ramos: “Circular sobre venta de tabacos”, en: *Impresos...*, s/p.

⁹⁰ Media *annata*: la mitad de los frutos, o emolumentos que en un año rinde cualquier dignidad, prebenda o beneficio eclesiástico: y también se extiende a la mitad del valor y emolumentos de cualquier empleo honorífico y lucroso temporal, que en España paga al Rey aquel a quien se le confiere. González: *El tabaco virreinal...*, p. 239.

⁹¹ Correa y Ramos “Circular...”, s/p.

⁹² Archivo Histórico del Estado de Zacatecas (AHEZ), Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 1, expediente 30, 16 de noviembre de 1823.

que así se consolide y adquiriera el impulso de que es capaz, se le separe la tenencia de intereses y fortunas particulares que hasta aquí han obstruido aquella verificación”.⁹³

El gobierno del estado formó un sistema económico-administrativo dentro del cual el tabaco ocupó una posición determinante. Desarrolló leyes y decretos que tuvieron el propósito de incluirlo como parte de la base fiscal que sustentaría a la entidad. De igual forma se establecieron mecanismos para combatir el contrabando como fueron los *resguardos* que eran grupos de entre ocho y doce personas que se encargaban de vigilar que no se introdujera tabaco ilegal. Para iniciar el control de la solanácea se siguieron los mismos pasos que se habían establecido a raíz del reformismo borbónico: “Todo el que tenga tabaco en rama, procedentes de las Villas de Orizaba y Córdoba, lo presentará a la factoría de esta capital dentro del término de 20 días contados desde esta fecha quien previa calificación de su calidad lo contratará a razón de 20 pesos arroba”.⁹⁴

El gobierno estableció que solamente el tabaco en rama procedente de la zona veracruzana es el permitido para su consumo, y de no ser así tenía que rechazarse. La zona sur del estado producía tabaco de forma natural por su propicia condición geográfica, principalmente se cultivaba en Tlaltenango y Juchipila, sin embargo, ésta fue combatida por ser considerada de contrabando.

Con el propósito de consolidar la administración del tabaco, el 6 de noviembre de 1824 se anunció la instalación de la fábrica de tabacos en esta capital:

El Honorable Congreso Constituyente, venciendo dificultades cuasi insuperables, y sólo resortadas (sic) por su paternal bondad, ha resuelto el que se establezca ya un taller a donde precisamente se estelle la vagabundería u ociosidad, al mismo tiempo que halle asilo la orfandad y miseria. Sí, conciudadanos; ya tenéis en corriente en el edificio de las alhóndigas, la fábrica para elaborar puros y cigarros del tabaco en rama que ha venido de las Villas de Córdoba y Orizaba por pedido de este superior gobierno al supremo de la República... y que se persiga de muerte el contrabando, como tan opuesto a los intereses del erario nacional...⁹⁵

⁹³Correa y Ramos: “Manifiesto que informa la instalación de factoría y fábrica de tabacos”, en *Impresos...*, s/p.

⁹⁴*Ibidem*, s/p.

⁹⁵*Idem*.

Con la instalación de la fábrica se consolidó el control sobre el tabaco a través del estanco al interior del estado, ahora las entidades reproducían el esquema del monopolio real en todas sus dimensiones: administrar la siembra, manufactura y venta, pero la diferencia es que el Estado mexicano a partir de 1824 dividirá esta administración entre los estados y la federación, situación que generará serios conflictos. Los estados controlarían la manufactura y venta de tabacos, y para ello algunas entidades como Zacatecas sacarían el mayor beneficio al instalar su propia fábrica y no comprar los cigarrillos a la de la ciudad de México. No solamente se pretendía producir su propia manufactura, sino que se pretendía disminuir el incontrolable contrabando e incrementar los fondos públicos de la hacienda estatal que era la prioridad del naciente estado.

La información sobre el tabaco en Zacatecas hasta antes de 1824 es muy escasa y no permite visualizar con claridad cómo fue el proceso previo a la proclamación nacional en que el estanco continuaría y formaría parte de la hacienda nacional y estatal del sistema federal. Al decretarse la Independencia de México en 1821, uno de los temas que más polémica causó fue la discusión de mantener el estanco o eliminarlo, según los principios de la Constitución gaditana de 1812 se debía eliminar, sin embargo, los siempre precarios fondos de la Hacienda nacional y las buenas esperanzas depositadas en la nueva forma de administrar el estanco entre los estados y la federación permitió su continuidad. Mientras a nivel nacional se daba esta discusión, en la Diputación Provincial de Zacatecas se tomaban las medidas necesarias para integrar al tabaco como parte de su sistema financiero y, posteriormente, con la proclamación del estado libre y federado de Zacatecas en 1823 se formalizó e institucionalizó el control sobre la manufactura y venta de puros y cigarrillos.

Capítulo 2

La lucha entre los estados y la federación por el control del estanco del tabaco, 1824-1829.

En este capítulo se pretende analizar la evolución del estanco del tabaco en la primera década de la etapa nacional tras convertirse en parte de la base fiscal de la hacienda nacional y estatal bajo el sistema republicano federal de 1824. Desde el primer Imperio Mexicano el estanco del tabaco fue percibido como una opción altamente redituable para aportar ingresos al erario nacional. Dicha idea de convertirlo en una de las principales fuentes de recursos públicos de México se materializó en 1824 al establecer en el Congreso nacional la continuidad del monopolio y la participación de los estados en su administración. Esta facultad otorgó a las nuevas entidades la oportunidad de quedarse con una parte de los recursos provenientes del estanco.

El estado de Zacatecas emprendió toda una política dirigida a institucionalizar la parte del tabaco que le correspondía que materializó al establecer su fábrica de tabaco en 1824, así logró excelentes resultados que supo materializar en el desarrollo económico del estado, que le permitieron posicionarse como una de las entidades económicamente más fuertes en el periodo de la primera república federal.

2.1. Los proyectos económicos en la primera etapa independiente.

La situación de la economía mexicana en el México, antes y después de la vida independiente debe concebirse desde una perspectiva internacional. Emerge como parte del sistema capitalista mundial en la amplia región atlántica dominada por los ingleses. Inglaterra se encuentra en plena Revolución Industrial, cuyo sector exportador textil le genera excedentes de capital que orienta hacia las naciones iberoamericanas como México. Se establece una relación comercial con los ingleses, quienes por su parte tenían como objetivo controlar los nuevos

mercados recién liberados del poder español para ofertar su producción y su capital.

¿En quién recayó y cómo se inserta la nación mexicana al desarrollo económico internacional encabezado por Inglaterra? Uno de los objetivos de la guerra de independencia fue terminar con el monopolio comercial español, y abrir paso a una reconfiguración de la elite propietaria criolla peninsular que se había formado desde la etapa colonial, constituida por comerciantes, mineros y hacendados. Aparece un nuevo grupo social compuesto por comerciantes-empresarios que alimentaran el flujo comercial hacia los centros más desarrollados del capitalismo mundial, específicamente con Inglaterra. Esta nueva elite desplazará al grupo dominante de la economía colonial con el consecuente dominio de las nuevas relaciones internacionales, cuyo sustento descansaba en las casas comerciales, firmas empresariales y gobiernos extranjeros; de igual forma controlarían el comercio nacional a través de la monopolización de los caminos, los transportes y los puertos.⁹⁶

Por medio del control nacional, de los intereses externos y de las relaciones comerciales se convirtieron en la nueva elite financiera que llevó a cabo una serie de transformaciones económicas que tuvieron el objetivo de modificar el sistema productivo: desplazaron al antiguo grupo de origen español de propietarios-comerciantes asentados en los consulados de comercio. Esta reconstitución de grupos de poder se logró gracias a una serie de alianzas político-militares. La nueva elite dominante inició un proceso de modernización nacional en el que era fundamental incorporar al grueso de la población al trabajo productivo. Las relaciones de poder y el control financiero le permitieron a este grupo vincularse con el capital extranjero, dominar los sectores claves de la economía nacional como la minería y el control de mercados cautivos al interior del país como el estanco del tabaco.⁹⁷

⁹⁶ Urías Hermosillo, Margarita: "Manuel Escandón: de las diligencias al ferrocarril", en Ciro F. S. Cardoso (Coordinador): *Formación y desarrollo de la burguesía en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, p. 25.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 26-27.

El objetivo de esta nueva elite fue consolidarse como el grupo dominante en el nuevo contexto nacional, así controlaría la política económica de la nación e incorporaría a México al desarrollo del comercio mundial y, de esta manera, buscaría hacer más productiva a la sociedad. Los sectores económicos claves que controlaría, serían los mismos que detentaban en la etapa colonial: minería, textiles, comercio y estancos.⁹⁸

Esta elite -comerciantes, hacendados, mineros- aún no consolidada en la etapa nacional, pero ya estaba perfilada para controlar la nación mexicana, articulándose a los intereses de los caudillos militares como Agustín de Iturbide, Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero y Antonio López de Santa Anna. A raíz de la expulsión de los peninsulares, los cuales otrora ostentaban el control al interior del territorio, se inició una lucha entre la nueva elite y las fracciones de esta misma, que aún mantenía intereses que provenían del último tramo del periodo colonial, para determinar qué proyecto económico y político de nación se debía establecer y convenía a sus negocios. En torno a tal plan nacional se dividieron en dos grupos políticos que, a partir de los años cuarenta la historiografía tradicional los denominaría liberales y conservadores, los cuales si bien presentan propuestas distintas para reactivar la economía mexicana en realidad centran sus ideas en el pensamiento liberal. Ambos grupos coinciden en la necesidad inmediata de reactivar el mercado mexicano, sin embargo, difieren en su aplicación y métodos.

El grupo liberal propuso que la puesta en marcha de la economía de la nación debería partir de un modelo de importación: “importando mercaderías británicas y llevando a cabo la explotación de las minas con capital inglés. Así se resolverían dos problemas: se lograría reactivar la economía, y a la vez se crearía una capacidad de consumo que sería satisfecha a través de sus importaciones. Con tales medidas lograrían recuperar el mercado que existía en la colonia”.⁹⁹

Bajo esta propuesta se pensaba que una política articulada al comercio británico permitiría la reactivación del principal sector productivo del país, la minería. Desde esta perspectiva dicha reactivación de la economía mexicana

⁹⁸ Colón, Linda Ivette: *Los orígenes de la burguesía y el Banco de Avío*, Colección La Fragua Mexicana, El Caballito, México, 1982, p. 57.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 59.

depondría del mercado mundial y no del interno. Esta será la discusión que prevalecerá durante todo el siglo XIX: qué grupo debe ser el privilegiado para proyectar el desarrollo económico de la nación, las elites nacionales o la inversión extranjera.

El otro grupo, los conservadores, destacan en su proyecto que la reactivación de la economía nacional debería partir de un apoyo y protección al mercado nacional:

El otro sector, que se definirá como conservador, pensaba en la reanudación de la minería, pero con otros objetivos. Sostenían que debían reactivarse las minas, para que hubiera capacidad de consumo, una manufactura e industrias locales. Su proyecto era el de proteger a los artesanos textiles, fortalecer la manufactura y posteriormente llegar a la industria, teniendo como base un control aduanal que no permitiera la libre entrada de importaciones británicas, lo cual les permitiría a su vez, apoderarse del mercado que anteriormente estaba en manos españolas, y que con la explotación de las minas se robustecería.¹⁰⁰

Coincidían en que la minería debería ser la base de la economía nacional, sin embargo, este grupo se inclinaba más por apoyar no sólo al sector minero, sino que visualizaba a la manufactura textil y su transición a la industrialización moderna como el motor de la economía nacional que tendría que estar protegido de las mercancías internacionales, principalmente de las inglesas. Tanto liberales como conservadores eran parte del un mismo grupo económico, todos en realidad pertenecían a la corriente liberal, unos más pragmáticos, otros más ortodoxos; lo que los hace diferir es la forma de concebir el desarrollo económico nacional

De acuerdo a sus proyectos el grupo denominado conservador planteaba un desarrollo nacional interno, con sus propios recursos, cuyo objetivo era la formación y consolidación de una burguesía mexicana, moderna y emprendedora, y desde la perspectiva política se inclinaban a un gobierno centralizado. Por su parte, el grupo liberal se proyectaba como una burguesía articulada a la economía externa, y su perspectiva política iba encaminada a la creación de un Estado federalista, que le permitiera consolidarse a partir del desarrollo regional.

Si bien es cierto que un tipo de historiografía ha catalogado el periodo precedente al Porfiriato como de anárquico, inestable y sin crecimiento económico,

¹⁰⁰ *Idem.*

existe una nueva corriente que ha demostrado, a través de análisis regionales, que la primera mitad del siglo XIX es más que una etapa de anarquía política en la que se dieron intensos debates políticos, económicos y sociales para decidir las bases sobre las cuales se constituiría el Estado mexicano. Es en este contexto que una fracción de la elite, la denominada conservadora logró desarrollar un proyecto económico donde el Estado fue un actor activo con la creación del Banco de Avío (1830-1842), proyecto que puede ser interpretado como una medida necesaria, la intervención estatal, en el esfuerzo por lograr cambios trascendentales en la economía mexicana frente al avance capitalista de naciones como la inglesa, cuya base era la industrialización moderna a gran escala. Entonces, El Banco de Avío representó el primer intento de industrialización o proto-industrialización nacional moderna con base en el sector textil, principalmente del algodón.¹⁰¹

A pesar de la discrepancia de enfoques de la elite mexicana, se lograron desarrollar importantes proyectos económicos. La industria de la transformación, papel, jabón y textiles fueron los dos campos que más se privilegiaron y recibieron un mayor impulso a través del Banco de Avío, significó el afán por transitar de la producción manufacturera al trabajo fabril mecanizado.

Pero también la fundación del Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, fundado en 1837, tenía el propósito de financiar otros sectores productivos como el del tabaco. Es cierto que poco se ha estudiado este otro proyecto de financiamiento en torno al estanco del tabaco. En la primera etapa nacional el tabaco fue motivo de muchas discusiones por mantenerlo como estanco o liberalizarlo, lo que provocó intensos debates entre la federación y los estados, o entre los departamentos y el gobierno central. Entre el periodo del primer federalismo y el establecimiento del régimen centralista se crearon fábricas como la de Zacatecas en 1824 y la de San Luis Potosí en 1825. Detrás de estas discusiones estaban los intereses de la elite que buscaba detentar sectores

¹⁰¹ Amaro Peñaflares, René: "La proto-industrialización en el México independiente: el proyecto de Alamán y Antuñano", en Vera Valdés Lakowsky (coord.): *Tiempo, historia y enseñanza. Acercamiento a la metodología del historiador y al estudio del Este de Asia*, (Homenaje a Lothar Knauth), México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2004, pp. 215-229.

productivos dinámicos, cuyo discurso planteaba la posibilidad de que México se insertara en la dinámica de la economía mundial. En suma, hubo un proyecto de industrialización en la primera mitad del siglo XIX, no de grandes alcances pero sí hay una proyección nacional a través del Banco de Avío, pero también existió el proyecto del Banco de Amortización de Moneda de Cobre. El incipiente Estado nacional se convertía en un agente activo en su afán por marcar el ritmo del desarrollo económico del país.¹⁰²

2.2. División y crisis del estanco del tabaco entre los estados y la federación, 1824-1829.

El 18 de mayo de 1822, el Congreso mexicano proclamó a Agustín de Iturbide emperador, así nacía el primer imperio mexicano con dos grandes herencias del periodo colonial: una enorme deuda que se había reconocido pagar y una Hacienda pública sin recursos. ¿Qué proyectos o acciones fiscales se emprendieron entre 1822 y 1823? Los grupos de poder -la Iglesia, los comerciantes, los mineros, los terratenientes y el ejército- apoyaron el movimiento de Iturbide con la esperanza de que éste les devolviera la posición privilegiada que otrora habían ocupado. Una de las primeras medidas adoptadas fue la abolición de un paquete de impuestos que se habían establecido en el periodo insurgente con la intención de recabar recursos para las tropas realistas. Se abolieron los impuestos sobre el aguardiente y mezcal, los gravámenes bélicos temporales, el impuesto de guerra, el de convoyes (sic), el de 10% sobre el valor y la renta de casas y exportaciones, los impuestos del henequén, los extraordinarios y se redujo la alcabala del 16 al 6%.¹⁰³

Estas medidas tenían una doble intención, por un lado, reducir la presión fiscal que soportaba la población por una serie de exacciones que se habían establecido como provisionales pero que no se habían eliminado; y por otro lado,

¹⁰² Potash, Robert: *El Banco de Avío en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 86.

¹⁰³ Tenenbaum, Barbara A.: "Sistema tributario y tiranía: Las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores): *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"-El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 209-210.

no perder el apoyo de los grupos de poder, es decir, no afectar más sus intereses con los impuestos establecidos. Si al iniciar el primer Imperio mexicano no había recursos suficientes, con estas disposiciones se eliminaba la posibilidad de contar con una recaudación importante. Muy pronto Iturbide tuvo que recurrir a las viejas prácticas coloniales, los préstamos forzosos y esta postura finalmente marcaría el final del efímero Imperio mexicano.

A pesar del poco tiempo que duró el gobierno de Agustín de Iturbide se desarrolló un proyecto fiscal. Rafael Pérez Maldonado, ministro de hacienda en 1822, presentó una *Memoria* del ramo en la que enfatizó el *déficit* financiero a consecuencia de un desequilibrio entre ingresos y egresos; proponía que las bases del erario público deberían ser la minería y el estanco del tabaco, pero explicaba que estos dos sectores tenían serios problemas; mientras se rehabilitaban se debían reducir los costos de administración civil y militar, y establecer una contribución directa moderada de la que se esperaban recaudar ocho o diez millones de pesos anuales. Restablecer el estanco del tabaco significaba hacer frente a dos problemas: uno, se tendría que finiquitar un adeudo con los cosecheros veracruzanos; y dos, había que convencer a los que estaban en contra del monopolio que su establecimiento era viable y no se invertiría en un ramo que no reeditaría beneficios a la Hacienda pública. A diferencia del ministro Rafael Pérez Maldonado, la comisión de hacienda propuso no establecer el estanco y en su lugar liberar la producción de tabaco y establecer un impuesto particular. Finalmente, el Congreso decretó en octubre de 1822 la continuación del estanco por dos años más.¹⁰⁴

Todo parece indicar que entre 1822 y 1823 el proyecto fiscal que se trató de implementar estuvo estructurado en un sistema mixto, es decir, la combinación de cargas impositivas coloniales y nuevos impuestos de carácter directo. Los dos ministros de hacienda de este periodo, Rafael Pérez Maldonado y Francisco de Arrillaga, propusieron que la verdadera base fiscal del gobierno mexicano debería

¹⁰⁴ Rodríguez Venegas, Carlos: "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823", en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui (editores): *Hacienda y política. La finanzas públicas y los grupos del poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998. p. 302.

fincarse en las contribuciones directas por considerarlas justas y equitativas, pero también reconocían que esto implicaba tiempo para instaurarse, se necesitaba un mayor conocimiento del ramo y, sobre todo, dinero. Sostenían que, como medidas alternativas, se debían reducir los gastos de administración civil y militar, y que el estanco del tabaco podía aportar los recursos necesarios.

El estanco del tabaco se convirtió en una opción por su exitosa recaudación que había logrado desde que se estableció en la Nueva España en 1765. En 1790 la Corona española recaudó en el virreinato novohispano un total de 11 493 748 pesos, de los cuales 1 036 000 provinieron del tabaco, representando aproximadamente el 9% del total; los monopolios del tabaco, naipes y pólvora habían proporcionado de 1812 a 1813 la cantidad de 2, 500,000 pesos. Con base en esta exitosa recaudación y movido por la necesidad de recursos frescos, el gobierno de Iturbide procedió a reinvertir en los monopolios como una fuente segura de ingresos. El gran problema que enfrentó la administración del tabaco fue la deuda que tenía con los cosecheros y la falta de capital para cubrirla, sin embargo, a pesar de estas circunstancias el gobierno tenía la esperanza de conseguir el dinero necesario a través de préstamos forzosos.¹⁰⁵

Guillermina del Valle Pavón analiza que la política fiscal del primer Imperio mexicano se puede catalogar de inoperante e ineficaz debido a que las decisiones que se tomaron condujeron a la quiebra del erario, principalmente por las viejas prácticas coloniales de los préstamos forzosos: “demandó a los vecinos de la ciudad de México préstamos a corto plazo sin interés. Ante la resistencia de los contribuyentes a colaborar con el gobierno, éste comisionó al Consulado de comerciantes la gestión de un préstamo forzoso que también fracasó, por lo que se recurrió a un crédito del clero para rehabilitar la renta del tabaco”.¹⁰⁶ La elite no estaba dispuesta a ser gravada y mucho menos contribuir a la Hacienda pública nacional. Los proyectos fiscales que se diseñaron en este periodo se movieron entre mantener las alcabalas y los préstamos forzosos como los ingresos reales;

¹⁰⁵ Tenenbaum A.: “Sistema tributario...”, pp. 213-216.

¹⁰⁶ Valle Pavón, Guillermina: “Los empréstitos de fines de la colonia y su permanencia en el gobierno de Iturbide”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, p. 66.

la minería y el estanco del tabaco como los sectores claves para dinamizar la economía mexicana, y en un intento por establecer las contribuciones directas.

La situación del estanco del tabaco en el primer Imperio mexicano fue determinar su continuidad o su liberación. Decidirse por mantenerlo significaba realizar una fuerte inversión a la administración, dinero que no se tenía. Liberarlo no resolvería los problemas en los que se encontraba, ya que tenía un adeudo con los cosecheros de más de 2, 000,000 de pesos. Por ello, la comisión de Hacienda, en 1821, propuso liberar la producción del tabaco y establecer un nuevo impuesto particular semejante al del pulque o aguardiente, al mismo tiempo se cobraría una alcabala a los cosecheros. Este argumento se fincaba en la idea de que los monopolios eran injustos, antieconómicos, ruinosos a la moral y a la propiedad pública.

El gobierno de Agustín I no logró consolidar una política fiscal capaz de absorber las deudas con los cosecheros, pero tampoco permitió su liberación. Sin embargo, había la seguridad de que el tabaco podía aportar grandes beneficios financieros, como lo había hecho en el periodo colonial. El 2 de diciembre de 1823 se emitió un dictamen en el que se manifestó la crisis en la que se encontraba el monopolio: “Los legisladores estaban al tanto de que el estanco del tabaco fue una de las rentas más importantes durante el virreinato, sin embargo, la situación en que se encontraba al inicio de la vida independiente no fue la mejor, pues requería una fuerte inversión para rehabilitarla y la Regencia no contaba con los recursos financieros para hacerlo”.¹⁰⁷

Es importante tomar en cuenta que durante esta etapa el tabaco no dejó de aportar dinero al gobierno, lo que no se logró fue subsanar las deudas que éste tenía y ante tal situación se inició una discusión para determinar cómo se solventaría la deuda con los cosecheros.

¿Cuál fue la posición de las provincias ante el estanco del tabaco? Pocas provincias habían mostrado interés por mantener el estanco; a Jalisco, Zacatecas y Oaxaca no les interesaba. Empero, la provincia de Valladolid demandaba participar en los beneficios que aportaba al gobierno general y Guanajuato elegía

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 312.

suprimir la renta. La comisión de hacienda se pronunció en favor de mantener el estanco, esto garantizó a las provincias participar de las ganancias financieras. “Por ello se proponía establecer fábricas en cada una de las provincias, aunque éstas tendrían que decidir al respecto, en caso afirmativo estarían obligadas a recibir el tabaco en rama. Con esta solución se pensaba salvar, en gran medida, la situación financiera del gobierno”.¹⁰⁸

Se depositaban grandes esperanzas en el estanco del tabaco, pero no se atendían sus problemas estructurales: deuda y contrabando. Esta desatención va ser una constante en las subsiguientes formas de gobierno, sin embargo, a pesar sus problemas internos se mantendrá durante todo este periodo como una forma de ingreso para el gobierno nacional y estatal ya sea en estanco o liberalizada.

El año de 1824, es un parteaguas en la historia de México: nace el sistema federal, se dividen los recursos entre los estados y la federación, y se comparte la administración del estanco del tabaco entre los estados y el gobierno federal. Marcello Carmagnani, que califica de confederalismo este periodo, más que de federalista, por la fuerza de los estados sobre la federación, sostiene que la característica más visible de dicho periodo, es la interacción inédita entre la tradición política colonial, los nuevos derroteros de la política y la colocación de México en el plano internacional.¹⁰⁹

¿Qué política fiscal se instituye con el establecimiento del confederalismo? El ejercicio de la fiscalidad adquiere un matiz distinto del que se había venido ejerciendo: se crea una doble soberanía fiscal entre estados y federación. El 4 de agosto de 1824 el Congreso Constituyente dictó la ley sobre clasificación de impuestos entre los estados y la federación. El gobierno federal administraría: “los derechos de exportación e importación, la administración de la renta del tabaco, las salinas, los bienes nacionales (incluía fincas rústicas, urbanas y las llamadas temporalidades), los edificios que pertenecían a las rentas federales, los juzgados

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 313.

¹⁰⁹ Carmagnani: *Las formas del federalismo...*, p. 10.

y las construcciones civiles, militares, tesorerías, aduanas marítimas y fronterizas, oficinas postales y recaudadoras de tabaco”.¹¹⁰

Por su parte, los estados recaudarían las alcabalas interiores, los derechos de oro y plata, las contribuciones directas, novenos, las vacantes, las anualidades, las mesadas, la media *annata*, el pulque, los gallos, lo que restaba de la venta del tabaco y el papel sellado. Cada entidad tenía que hacerse responsable de su sistema rentístico y hacer frente a sus necesidades.¹¹¹ Esta doble dimensión fiscal quedaba estipulada en la Constitución de 1824 y sería motivo de constantes conflictos entre los estados y el gobierno federal.

El 21 de septiembre de 1824 se dictaron las reglas para la administración de la hacienda federal en los estados. Esto marcó el inicio de la reorganización de la administración de las finanzas federales en México. Tal reglamento rompió con la tradición colonial que había estado presente. El 16 de noviembre de 1824 se dictó un decreto conocido como “Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública” y su objetivo fue normar la nueva legislación fiscal federal. Se eliminó la figura del intendente, ministros de cajas generales y foráneas. La administración de las rentas federales estaría a cargo del secretario de Hacienda. Desaparecieron las direcciones generales, las contadurías y el tribunal de cuentas, serían sustituidas por departamentos. El Intendente había representado la principal figura de las reformas borbónicas y había tenido dentro de sus facultades la administración de los ingresos públicos.

El ministro de Hacienda tuvo la responsabilidad de otros cargos: oficinas de rezago, administración de correos, supervisar casa de moneda y la comisaría general de guerra y marina. Dentro de los estados, los encargados del cobro y distribución de las rentas de la federación fueron los comisarios generales. La administración del tabaco que pertenecía a la federación, dentro de los estados

¹¹⁰ Jáuregui, Luis: “La primera organización de la hacienda pública federal en México, 1824-1829”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, p. 230.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 231.

estaría ahora dirigida por un oficial local encargado de vender el producto que le proporcionaba la federación y su administración era desde la ciudad de México.¹¹²

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1824 se desencadenó un conflicto entre el gobierno nacional y las oligarquías regionales -facciones de la elite articuladas a los intereses de los gobiernos y legislaturas estatales-. El gobierno nacional quería ampliar su poder militar y político-administrativo a todo el territorio, a través del aumento de sus ingresos fiscales; las oligarquías regionales pretendían una mayor recaudación de sus impuestos para defender su autonomía política y militar. Dentro de esta tensión el tabaco ocupó un papel fundamental.¹¹³

Bajo el régimen federal una de las primeras tareas emprendidas fue arreglar la administración del tabaco por dos motivos: primero, porque había sido de las principales fuentes de ingresos de la Real Hacienda durante la etapa colonial; segundo, el extenso territorio que constituía México representaba un amplio mercado de consumo que como práctica cultural se mantenía en cualquier período y era necesario aprovechar que este hábito se reflejara en la Hacienda nacional. Con base en esta premisa el gobierno mexicano lo incluye en su fiscalidad con la intención de dinamizar la economía mexicana antes de dictar la ley de clasificación de impuestos.

El 9 de febrero de 1824 el Congreso Constituyente mexicano ratificó la continuidad del estanco del tabaco y dividió su administración entre los nuevos estados y el gobierno federal. Dicha ley hacendaria dio la oportunidad legal a las entidades de participar en forma directa de los beneficios del monopolio. Las condiciones en las que se ratificó el estanco se dieron con base a la situación en que se encontraba antes del proceso insurgente: la zona veracruzana seguiría siendo la única permitida para sembrar tabaco. Algunos estados como Zacatecas que no contaban con una fábrica de labrados, encontraron la oportunidad de una

¹¹² *Ibidem*, pp. 233-240.

¹¹³ Serrano, José Antonio: "El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836)," en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998, p. 203.

nueva fuente de ingresos tras establecer su unidad productiva en 1824 y sus resultados fueron muy exitosos, lo que no sucedió con otras fábricas estatales.

El funcionamiento del monopolio quedó de la siguiente forma: el gobierno general administró la producción, venta y distribución del tabaco en rama, y se encargaría de establecer con los cosecheros las contratas y posteriormente venderlo a las fábricas. Las entidades comprarían a la federación a razón de ocho reales por libra y tenían la libertad de venderlo en rama o manufacturarlo (cigarrillos y puros), y venderlo al interior de su territorio a través de los estanquillos.¹¹⁴

Dentro del sistema federal, el gobierno nacional no logró controlar a los estados, los cuales obtuvieron una gran fuerza política, militar y económica sobre el gobierno nacional. Algunas entidades lograron ampliar su base fiscal. ¿En qué medida la ley de febrero de 1824 sobre la participación en la administración del tabaco contribuyó a incrementar su base fiscal? El gobernador de Guanajuato en su memoria de 1827 declaró; “el estanco del tabaco permitía al estado defender su soberanía y libertad contra los enemigos externos”.¹¹⁵ El gobierno de Zacatecas, el 9 de junio de 1824, declaró: “la renta del tabaco, es la columna que sostiene al estado”.¹¹⁶ De 1826 a 1832, por ingresos de labrados se obtuvieron los siguientes montos:

Cuadro IV. Zacatecas. Ingresos, 1826-1832 (en pesos corrientes).

Ramo de ingreso	1826	%	1828	%	1831	%	1832	%
Alcabalas	339,043	81.80%	322,537	21.14%	315,782	18.71%	444,590	15.05%
Estanco de tabaco	75,437	18.20%	940,844	61.66%	969,035	57.40%	1,320,970	44.73%
Plata			171,256	11.22%	264,071	15.64%	241,350	8.17%
Diezmos			56,971	3.73%	109,814	6.51%	44,646	1.51%
Papel sellado			16,964	1.11%	17,319	1.03%	19,058	0.65%
Otros ingresos			17,249	1.13%	12,077	0.72%	882,900	29.89%

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 207.

¹¹⁵ *Ibidem*, p.208.

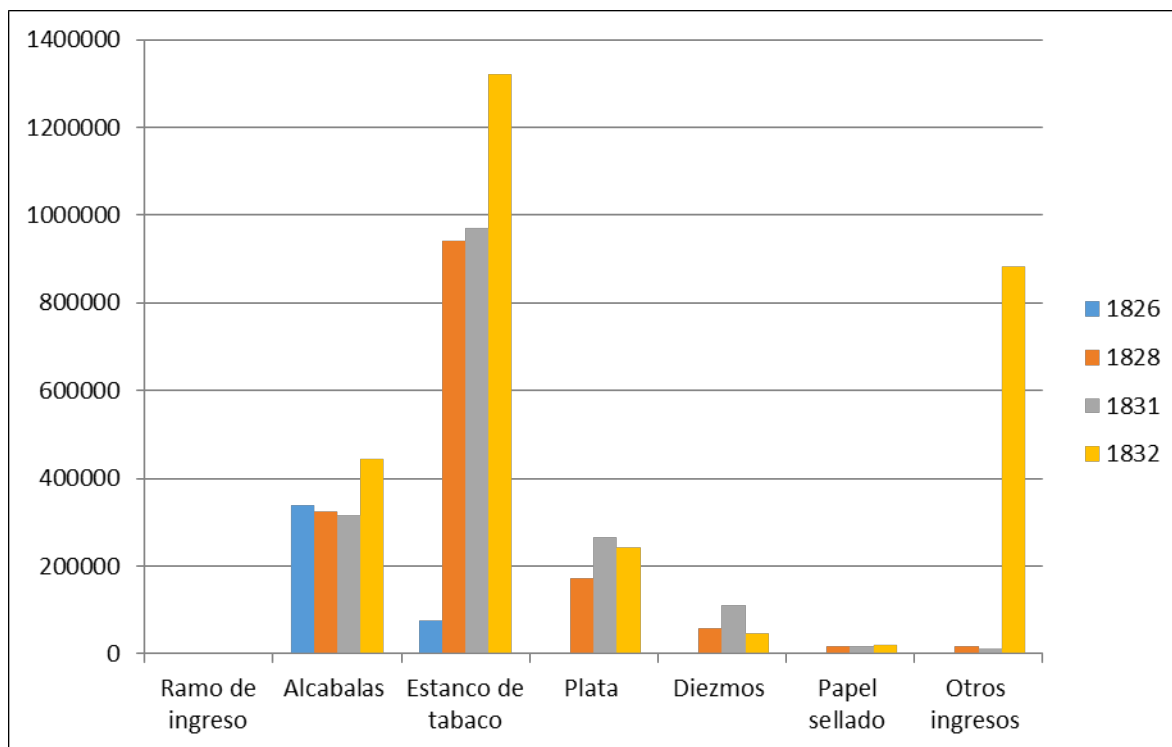
¹¹⁶ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 9, f. 2, 9 de junio de 1824.

Total	414,480	100.00%	1,525,821	100.00%	1,688,098	100.00%	2,953,514	100.00%
--------------	---------	---------	-----------	---------	-----------	---------	-----------	---------

Fuente: Serrano: *Igualdad...*, p. 91.

Según estos datos los ingresos de la hacienda pública de Zacatecas se mantuvieron en un constante aumento entre los años de 1826-1832, no hubo disminución. Esto nos demuestra la estabilidad económica de la entidad en este periodo que le permitió mantener una numerosa milicia, pagar con puntualidad el *contingente* al gobierno federal, cubrir lo correspondiente a las contratas de tabaco e implementar proyectos industriales sobre la base de la tradición textil. En 1826 el principal ingreso fue el de las alcabalas con aproximadamente 81%, y el tabaco sólo representó el 18%. En 1828, la renta del tabaco se posicionó en primer lugar con el 61% y la alcabala con el 21%. En 1831 vuelve a ocupar el primer lugar el tabaco con el 57% y la alcabala segundo con el 18%. De 1830 a 1832, el tabaco contribuyó con el 44% y la alcabala pasa a ocupar el tercer lugar con el 15% de los ingresos. Es importante hacer notar que durante los años de 1831 y 1832 la recaudación por concepto de tabaco tuvo una ligera baja respecto de los dos años anteriores, sin embargo siguió siendo la principal fuente de ingresos del erario zacatecano.

Grafica II. Zacatecas. Ingresos, 1826-1832 (en pesos corrientes).



Fuente: Elaboración propia con base en Serrano Ortega: *Igualdad...*, p. 91.

El gobernador Francisco García Salinas (1829-1834), en su *Memoria de gobierno* de 1831, expone el creciente aumento en la recaudación de sus impuestos, donde el tabaco es de las principales rentas. En la *Memoria de gobierno* de 1833 muestra que el tabaco le ha dejado ganancias por 260,000 pesos.¹¹⁷

Tres medidas fundamentales aplicaron los estados para aprovechar al máximo la parte del estanco que les correspondía: penaron el contrabando y la venta clandestina de cigarros y puros; construyeron fábricas en las capitales de los estados y, por último, impusieron aranceles a los tabacos de otros estados que invadían su mercado.

Así, la ley de 1824 dio la oportunidad a los estados de manufacturar el tabaco en rama por medio del establecimiento de sus fábricas: algunas entidades

¹¹⁷ García: *Memorias...*, pp. 24-27.

que aprovecharon esta facultad fueron el Estado de México, San Luis Potosí, Durango, Coahuila, Texas y Zacatecas, aunque en el caso de ésta última se adaptó el edificio de la alhóndiga y no se construyó un edificio como tal. José Antonio Serrano Ortega justifica que con la implementación de la ley de impuestos nacionales se dio paso a la institucionalización de los mercados regionales del tabaco.

¿Cómo se dio tal institucionalización? Fue a través de la incorporación de los estados al monopolio del tabaco, el cual está inmerso dentro de una política económica nacional donde las regiones y el gobierno nacional tienen determinadas sus facultades para hacerse de los beneficios del estanco. Por lo tanto, el desarrollo de leyes y decretos determinó la eficiencia o no del monopolio del tabaco. En Zacatecas se materializó esta institucionalización en el mismo año de 1824, cuando se dictaminó la base fiscal que constituiría a la hacienda pública estatal, el establecimiento de la fábrica de tabacos y el desarrollo de una amplia legislación para administrar el estanco y combatir el contrabando

A partir de 1825 los estados y la federación sostuvieron una serie de conflictos por el control del estanco. El ministerio de hacienda solicitó que el gobierno nacional administrará por completo el monopolio debido a que la forma en que se hallaba dividido el estanco había ocasionado más problemas que beneficios a la Hacienda federal:

1. La división del estanco hacía imposible erradicar el contrabando.
2. Las fábricas instaladas en las capitales eran incosteables.
3. Todas las fábricas en función en la República no cubrían la demanda nacional de cigarrillos y puros.
4. Los estados no pagaban en tiempo y forma a los cosecheros de Veracruz y Orizaba el tabaco en rama que recibían.

Frente a esto, algunos estados mostraron su inconformidad, alegaban que el gobierno federal era quien no administraba correctamente la parte del estanco que le correspondía, pero en realidad desde las regiones no se cumplía de forma regular con los pagos por concepto de tabaco. En 1827, los estados demandaron

la modificación de la ley de 1824, con el objetivo de que se les diera el estanco del tabaco en su totalidad. En 1828, el ministro de hacienda solicitó a la cámaras dar el control del monopolio a los estados, a cambio éstos solventarían la deuda con los cosecheros veracruzanos y, además, se estipulaba que de no cumplir con el contingente fiscal a la federación, el ministro intervendría sus erarios.

Una nueva ley sobre el estanco del tabaco se publicó en 1829. En ella se establecía que el tabaco quedaba en libertad, ahora cualquiera podía sembrar la planta. El Estado mexicano dejaba de hacerse cargo de la siembra y venta, y en contraparte establecía que por cada libra de tabaco se pagaría a la federación o a los estados dos reales. Esta disposición abolía el estanco y daba entrada a los empresarios como los nuevos agentes encargados de cosechar y distribuir la solanácea en todo el territorio nacional, algunos de los personajes que estuvieron presentes en el negocio del tabaco fueron Manuel Escandón, los Martínez del Río y los Béistegui. Esta disposición entraría en vigor a partir del 30 de diciembre de 1830, sin embargo, los vaivenes políticos provocaron que se adelantara esta medida.¹¹⁸

El 24 de junio de 1829, el presidente Vicente Guerrero adelantó la fecha de liberación de la siembra de tabaco en rama y declaró libre la venta de labrados: concedió a la compañía Wilson y Garay el derecho de vender en toda la república el tabaco cultivado en las villas veracruzanas y los cigarros y puros manufacturados en la fábrica de la ciudad de México. Los estados se opusieron a tal medida y emprendieron una lucha con los empresarios -la oligarquía regional- por controlar la siembra. Algunas de las entidades que rechazaron tal disposición fueron San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Coahuila, Texas y Zacatecas, a pesar de la férrea oposición no hubo buenos resultados. Con la llegada a la vicepresidencia de la república de Anastasio Bustamante en 1829 se ampliaron las concesiones a los empresarios, dándoles el derecho de sembrar, labrar, expender e importar tabaco, quedando sólo a los estados estipular el precio de las cajetillas. De 1829 a 1832 el tabaco estuvo en manos de los particulares, el gobierno federal obtuvo grandes aportes

¹¹⁸ Serrano: "El humo en discordia...", pp. 210-212.

financieros, los cuales no lograron solventar la situación económica endémica en la que se encontraba.¹¹⁹

La inestabilidad política de 1829 representó un punto de inflexión en la administración del tabaco en México. Por un lado, tenemos que el estanco estaba en ruinas: las deudas a los cosecheros que se habían ocasionado en gran parte porque los estados no cumplían con sus pagos; el contrabando estaba en sus niveles más altos y las medidas implementadas no eran suficientes y, por último, el gobierno nacional no recibía beneficios monetarios. En contraparte, los estados estaban en una posición diferente, sin embargo, en la gran mayoría de ellos el monopolio no dejaba beneficios palpables. Zacatecas es un caso aparte, ya que si se revisan las cuentas de la hacienda pública estatal en este periodo nos damos cuenta que sus ingresos por tabaco, en algunos años, igualaban a los de la plata.

En 1832, a través de las presiones de los estados, se logró derogar el convenio de 1829. Sin embargo, en 1833 se declaró insubsistente el monopolio del tabaco. Asimismo, en junio de este mismo año se volvió a declarar libre la siembra, manufactura y venta de la solanácea, se ordenó a los estados abolir los impuestos. Esta medida marcó el golpe más fuerte contra los estados, pues se les quitó por completo el monopolio y esto influyó notablemente en la recaudación de sus ingresos: “un duro golpe al control estatal del tabaco al desarticular la administración tributaria, que difícilmente se podría reorganizar. Al desmontar las fábricas que recientemente se habían organizado ya que sólo sobrevivieron las que se habían construido en la etapa colonial, y al dejar en manos de los empresarios tabacaleros el cultivo, siembra y manufactura del tabaco”.¹²⁰ Entre 1833 y 1835 se les quitó por completo a los estados el estanco del tabaco y los nuevos partícipes del monopolio fueron: el gobierno nacional, los cosecheros y los comerciantes-empresarios.

Dentro de esta pugna entre los estados y el gobierno general por estancar o no el tabaco, el aspecto a destacar es cómo el estado de Zacatecas se apropia de una parte del monopolio del tabaco (elaboración y venta de puros y cigarrillos),

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 214.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 215-219.

que le había sido concedido a través del decreto de división de impuestos de 1824. ¿Qué pasó en Zacatecas con la administración del tabaco al ser expedido tal decreto en el cual los estados ya no forman parte del monopolio del tabaco?

Francisco García Salinas, en la *Memoria* de 1834, establece que al decretarse la libertad del tabaco en 1833 se dio un golpe mortal a la principal renta, el tabaco: "...por medio de ella se recaudaba una contribución necesaria para los gastos de la sociedad, sí el público estaba acostumbrada a ella y la pagaba con menos repugnancia que cualquier otra, muchos estados empeñados en grandes gastos y no pequeñas deudas, sacaban de la repetida renta la mayor parte de sus recursos".¹²¹ Sin embargo, la libertad del tabaco fue en lapsos muy cortos y estuvo determinada más por la inestabilidad política y económica del país que por un proyecto fiscal liberal que permitiera eliminar los estancos. Su carácter antieconómico y sus innumerables problemas estructurales no fueron suficientes para que haya dejado de existir en la primera mitad del siglo XIX; no fue su exitosa tradición colonial lo que lo mantuvo como una fuente de ingresos a la hacienda nacional y estatal, mucho menos la esperanza de que lograría convertirse en una de las principales fuentes de ingresos.

Lo que mantuvo al estanco presente hasta 1857 fueron los intereses de una elite nacional y regional que se había configurado y consolidado desde la etapa colonial y que no conciliaba sus intereses en un sólo proyecto de la nueva nación que comenzaba a constituirse. Este grupo conformado por cosecheros, burócratas, hacendados, militares y la Iglesia no terminaban de encontrar un sustituto, como fuente de ingresos seguros, que les permitiera seguir posicionándose dentro de los espacios de poder que les había ofrecido el estanco. La elite que controlaba al monopolio sabía que desde 1808 con los acontecimientos europeos se había iniciado el derrumbe del negocio del tabaco; el proceso de insurgencia de 1810 había dado un golpe mortal al estanco, y las nuevas ideologías liberales pedían su extinción desde fechas muy tempranas con la Constitución de Cádiz de 1812. Sin embargo, este proceso lento de destrucción del monopolio no fue uniforme, las diferentes regiones de México presentaron

¹²¹ García: *Memorias...*, p. 42.

características diferentes: Zacatecas se convirtió en la excepción por el éxito recaudatorio que logró entre 1824 y 1834. En este contexto cabe preguntarse, ¿en qué radicó el éxito recaudatorio local del estanco del tabaco? La combinación de varios factores posiblemente nos aporten algunas explicaciones: el liderazgo político, la estabilidad económica, el no haber permitido cambiar su sistema fiscal y mantener la tradición colonial, la institucionalización del tabaco a través de leyes y decretos, y posiblemente la implementación de una burocracia de carácter profesional que se enfocó a la eficiencia de la administración pública.

2.3. Instalación de la fábrica de tabacos en Zacatecas.

Entre 1826 y 1834 en el estado de Zacatecas se vivió una cohesión política y una estabilidad económica que le permitió avanzar y posicionarse como una de las entidades más sólidas financieramente de la república. Desde lo político se convirtió en una entidad líder del sistema federal y en lo económico logró posicionarse como un estado solvente y promotor del desarrollo económico. Francisco García Salinas como gobernador del estado y cabeza visible de la elite regional, defensor de liberalismo político, expresaba en su *Memoria* de 1831 las condiciones de la entidad:

Este Estado se halla más rico, más poblado, y por consiguiente más poderoso, que en los último años de su degradante dependencia del gobierno español. El Congreso expidió leyes y decretos de la mayor importancia para conseguir este resultado, que si como lo espera el gobierno se llevará a su perfección por el congreso actual, y si además, se toman otra medidas que en su tiempo se indicarán para arreglar el sistema de administración en todas sus diversas ramas, y para devolver los asombrosos elementos de riqueza que encierra nuestro territorio, es de esperar que el Estado se eleve a un grado de prosperidad, que nuestros padres quizá, no se atrevieron a desear y mucho menos a esperar.¹²²

Según la declaración de García Salinas, la fuerza de la entidad se encontraba en el equilibrio del binomio político-económico, esto es, la innovación y movilidad del Congreso en la expedición de leyes y decretos que permitieron que en el estado

¹²² *Ibidem*, p. 57.

se haya desarrollado un proceso de inversión de capital en aspectos como la minería, los textiles y el tabaco.

Como sabemos, el proyecto nacional de reactivación económica industrial encabezado por Lucas Alamán 1823-1825 estaba propuesto para apoyar a la minería como el sector clave y detonador de riqueza nacional, sin embargo, cinco años más tarde el propio Alamán se convertía en promotor de la industria manufacturera y declaraba que era fundamental contar con la suficiente mano de obra, crear un mercado, contar con capital y maquinaria.¹²³

Zacatecas no fue ajena a esta política nacional y se privilegiaron la minería y los textiles para la inversión. En la entidad se desarrollaron distintos proyectos, uno de ellos fue la explotación minera: “el gobierno del estado apoyaría con inversiones directas y con un conjunto de medidas dirigidas hacia el conocimiento de los recursos naturales de la región y mediante estudios mineralógicos y estadísticos, con el desarrollo de una educación especializada y con la fuerza laboral necesaria que se obtendría de los reos de presidio”.¹²⁴

Este plan económico y político encabezado por García Salinas se materializó en la industria fabril, pues apoyó a comunidades de la entidad como Jerez, Villanueva, Guadalupe, Villa García y Aguascalientes. En 1829 se envió un proyecto de ley al congreso estatal con el objetivo de crear un Banco en Zacatecas para financiar los proyectos industriales, su capitalización se obtendría de los siguientes productos; “1/3 de los productos líquidos de la renta del tabaco, 1/3 de los diezmos que correspondían al estado y del valor de las fincas rústicas, bienes muebles y terrenos de cualquier clase pertenecientes a las obras pías. Las obligaciones del Banco serían garantizadas con la rentas de la entidad”.¹²⁵

Bajo esta lógica se logró implementar un proyecto económico-político que debía ser parte del contexto general definido por el sistema capitalista nacional e internacional. En el plano nacional, el proyecto de industrialización a través del Banco del Avío y su relación con las entidades de la república sería la palanca de

¹²³Bernecker, Walther: *De agiotistas y empresarios. En torno de la temprana industrialización mexicana Siglo XIX*, Universidad Iberoamericana, México, 1992, p. 98.

¹²⁴Amaro Peñaflores, René: *Los gremios acostumbrados. Los artesanos de Zacatecas, 1780-1870*, Universidad Pedagógica Nacional-Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2002, p. 158.

¹²⁵*Ibidem*, p. 166.

desarrollo. Además, se debe destacar la figura del gobierno nacional como de los estados que fungieron como los agentes que garantizaron las condiciones políticas y legales de dicho proyecto.

Dentro de este contexto de fortaleza estatal y desarrollo de proyectos políticos económicos nacionales, encontramos que los ramos de los textiles, la minería y el tabaco eran fundamentales. El tabaco es considerado en el proyecto de desarrollo industrial por su alta capacidad de consumo; gravar este hábito o patrón cultural, aunque no de forma directa sino indirecta a través del estanco, representó una prioridad en la conformación de la base fiscal de la entidad, pero no sólo eso, sino que el gobierno zacatecano administró la parte del monopolio que le correspondía enfocándose a la racionalidad del ejercicio administrativo del tabaco.

La fábrica de tabacos de Zacatecas nace como una institución gubernamental generadora de recursos destinados al sostenimiento del estado, a través de la manufactura de los cigarrillos y de la venta en todo el territorio estatal por medio de los estancillos. El elástico mercado de consumo entra a formar parte de los ingresos y las condiciones en las que se administrará al interior del estado determinaran en gran parte el éxito, sin embargo, las circunstancias nacionales del tabaco también tendrán una injerencia fundamental. Está sujeto a la oferta y la demanda, pasa de ser elaborado individualmente a centros donde hay una concentración de trabajadores, una división del trabajo, un salario, es producido en cantidades mayores, pero reviste una paradoja, su elaboración sigue un proceso artesanal.

Con el establecimiento de la fábrica de tabacos en Zacatecas en 1824 se dio continuidad el proyecto de los estados para hacerse de los mayores beneficios del monopolio del tabaco. Tal medida debe contextualizarse desde una perspectiva amplia, enmarcada en el sistema capitalista nacional e internacional. La fábrica debe concebirse como una medida racional, bien pensada, con el objetivo de obtener una mayor recaudación fiscal del monopolio del tabaco en lo que tocó a los estados.

Con todo, la producción y mercantilización del tabaco, como uno de los ramos que conforman la base de los ingresos públicos del estado, no logró resultados similares a la recaudación colonial por dos circunstancias: “Su renta no cuentan sino con una muy ruina existencia y es irrealizable, y por el escandaloso abuso con que tal comercio irá por todo el distrito del estado en ramo de particulares”.¹²⁶ Uno de los principales problemas a los que se enfrentó el gobierno del estado al institucionalizar el estanco del tabaco como una renta pública fue que la estructura administrativa del monopolio no contaba con los fondos suficientes para reactivarla. Durante el proceso insurgente el monopolio había quedado en bancarrota por la descapitalización que había sufrido por la guerra; un segundo problema fue que la venta de los productos del tabaco las hacían los particulares y por supuesto el contrabando. A estas cuestiones se enfrentó el gobierno de la entidad al comenzar la administración del estanco del tabaco en 1824.

El Intendente de Zacatecas Manuel Orive y Novales en 1824 fue uno de los principales promotores del establecimiento de la fábrica de tabacos y fue él quien insistió en aprovechar la facultad que había otorgado el sistema confederal al dividir el estanco para incrementar los ingresos del estado: “propuso el intendente que respecto a la necesidad de vigorizarse la renta estancada del tabaco en esta capital en cuya administración sólo quedaban existentes 43 cajones de cigarros para el primero del actual mes de diciembre convenida, ínterin se establezca por el gobierno la interesante fábrica o factoría de tabacos”.¹²⁷

En este contexto el congreso de Zacatecas comisionó a los ciudadanos Ignacio Zaldúa y Gabriel de Arriola para que se hicieran cargo del establecimiento de la fábrica. Los resultados fueron muy favorables obteniéndose los nombramientos siguientes para su funcionamiento. Para factor se nombró al ciudadano Antonio Castrillón y como contador a Ignacio Miranda, con un sueldo de

¹²⁶ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 1, expediente 33, f. 2, 26 de enero de 1824.

¹²⁷ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 1, expediente 28, f. 1, 2 de diciembre de 1823.

dos mil pesos al año para cada uno de los ciudadanos.¹²⁸ El factor fungiría como la máxima autoridad de la fábrica y el contador estaría a cargo de los aspectos referentes a lo administrativo.

El siguiente paso para el establecimiento de la fábrica fue determinar el lugar donde se debía ubicar. El Congreso del estado ubicó como un espacio propicio establecerla en el edificio de la antigua alhóndiga de la ciudad que aún funcionaba como almacén de maíces, y pertenecía al ayuntamiento de Zacatecas. No se podía disponer del edificio sin antes esperar la resolución del ayuntamiento. La resolución final se remitió en los términos siguientes:

1º El gobierno en uso de sus facultades acuerde lo que estime conveniente para que el ilustre ayuntamiento proporcione el edificio de la alhóndiga por un convenio o indemnización prudente que evite perjuicios o reclamaciones. 2º Aunque los comisionados del gobierno y la comisión de Hacienda acordaron que se pusiera la fábrica en la alhóndiga se faculta al mismo gobierno para que si pulsare algún inconveniente, la plante en otro edificio que halle más oportuno. 3º Los gastos precisos que se ofrecieren bajo el más riguroso pie de economía podrán tomarse con la correspondiente cuenta y razón del fondo de 2% que se cobra a las platas, y con la calidad de reintegrarlos con los productos útiles de la fábrica. 4º La composición total del edificio en habilitación general y completa para las labores, departamentos de empleados, oficinas, etc., se reserve hasta que puesta en corriente la negociación ella misma proporcione los gastos que deban hacerles.¹²⁹

El financiamiento de la instalación de la fábrica era una cuestión fundamental por lo cual se estableció que de los fondos del 2% que se cobrara a la plata se tomara el recurso que después se reintegraría. Lo económico no fue problema, la discusión se dio cuando se determinó el lugar para su establecimiento. El ayuntamiento de Zacatecas, Aguascalientes y Villanueva iniciaron una discusión política-económica, aunque muy pronto sólo fue entre los dos primeros. Ambos ayuntamientos presentaron sus proyectos con el fin de establecer la fábrica en su territorio. Ambas propuestas ofrecían una serie de elementos que consideraban indispensables para la operación espacial, sin embargo, los dos ayuntamientos coincidían en que dicho establecimiento ayudaría a solventar los problemas económicos y sociales. El ayuntamiento de Aguascalientes ofreció como proyecto lo siguiente:

¹²⁸ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 1, expediente 31, f. 1, 1º de marzo de 1824.

¹²⁹ AEHZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 8, f. 3, 1º de junio de 1824.

El ayuntamiento de esta Villa (Aguascalientes) noticioso de que se trata de establecer un fábrica de cigarros y puros en esta capital para con ella aumentar la hacienda pública primer móvil del florecimiento de los estados, y deseoso este cuerpo en cumplimiento de su deber de cooperar por su parte en el aumento del erario, así como en procurar el beneficio de este lugar que representa, ha venido en hacer esta representación a ese supremo gobierno para patentizarlo que dicho establecimiento convendría se erigiese más bien en esta Villa que en esa capital por lo expuesto, y para cuya prueba expone a V. E. las siguientes reflexiones en que se apoya.

La multitud de gentes de ambos sexos en esta villa que se han dedicado al labrado de puros y cigarros es notorio, la feracidad del clima, abundancia de sus aguas, lo laborioso de sus habitantes hacen de consiguiente ser lo víveres demasadamente baratos, causando a consecuencia la baratura de los presentes ¿Y esto no es a favor del erario el que inconcusamente va aminorar un 25% menos de lo que forzosamente debía pagar en esa capital? Más ¿la notable aproximación a tierra fueras de donde debe venir el tabaco en rama? ¿No es positivo que causa menos pagos de fletes? Se dirá que estos fletes causan los mismos gastos en virtud de que los transportes de ésta a esa capital deben pagarse de todos modos, pero se responde que no es lo mismo conducir rama que labrados, pues la primera carga tiene mucho menos valor que la segunda; luego es aumento para el erario.

El que los hombres en esa se dediquen a trabajos en el citado ramo en un notorio perjuicio que se infiere a la minería; ¡precioso ramo que hace que ese estado sea uno de los primeros de la federación mexicana! Luego aún por esta objeción es de preferencia situar el referido establecimiento en esta villa: últimamente en obsequio del mencionado, y menos gastos de la hacienda pública ofrece esta corporación una casa suficiente para el referido objeto.¹³⁰

Distintos elementos presenta en su favor el ayuntamiento de Aguascalientes y para ello parte de que el establecimiento de la fábrica debe responder a la mayor extracción de recursos en beneficio del estado. Enumera cada uno de los aspectos que según el ayuntamiento tiene a su favor: abundancia de mano de obra, condiciones geográficas favorables, bajos costos de los productos alimenticios y una mayor cercanía para transportar el tabaco en rama desde la capital.

El ayuntamiento del estado de Zacatecas presentó su propuesta en los siguientes términos:

Impuesto este ayuntamiento... relativo a su decreto sobre apertura de la fábrica de tabacos y a situarla en el edificio de las alhóndigas u otro que vuestra excelencia estime más adecuado bajo un convenio o indemnización prudente, que evite perjuicios al propio ayuntamiento y lugar a reclamos: contesta de vuestra excelencia que animado del más grande interés por el público su representado, ha venido en ceder y cede para situación de la expresada fábrica el edificio en que desde que ella se proyectó fijó sus ojos el honorable congreso; y que queriendo dar en el caso un

¹³⁰ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 9, f. 1, 3 de junio de 1824.

palpable testimonio de sus generosos sentimientos se aparta desde luego de concertar cuota de arrendamiento que por este año será ninguna. Esta es la noble disposición del ayuntamiento, siempre que se plantee en el suelo de Zacatecas negociación de tanta importancia. Habiendo empero entendido que el de la villa de Aguascalientes ha instruido pretensión ante la superior de vuestra excelencia acerca de que sea en el territorio de allí...¹³¹

El ayuntamiento de Zacatecas no ofrecía mayores ventajas económicas que lograran hacer su propuesta más convincente que la de Aguascalientes. A pesar de que el proyecto de Aguascalientes en términos económicos era más ventajoso que el de la capital, el 2 de julio de 1824 el Congreso del estado determinó que la ubicación de la fábrica sería en Zacatecas capital:

El Congreso de este estado ha examinado con el mayor detenimiento la representación del ayuntamiento de la villa de Aguascalientes en que solicita, que la fábrica de tabacos se situé en dicha villa por las ventajas, que en su concepto deben resultar al erario público; asimismo se ha impuesto de la que posteriormente hizo el ayuntamiento de esta capital oponiéndose a aquella; y de lo que vuestra excelencia expone al acompañarlas en un oficio de 9 y 18 del pasado junio; y en su visita, y con presencia de lo que sobre la materia dictaminó la comisión ordinaria de hacienda ha resuelto por ahora que el nuevo establecimiento de labrados de tabacos se ponga en esta capital, y no en otro punto del estado.¹³²

Todo parece indicar que la decisión de establecer la fábrica de tabacos era producto de los conflictos que había entre las elites de poder de Zacatecas y Aguascalientes. Zacatecas argumentaba que era fundamental establecerla en su espacio por carecer de este tipo de industrias incipientes; Aguascalientes argumentaba que establecerla en su territorio significaría las mayores ventajas económicas y, además, demostraba que los costos de dicho establecimiento serían mínimos.

El congreso del estado no solamente tenía como prioridad la producción de sus propios cigarrillos, sino que había otros factores que influyeron. Uno de ellos fue que el establecimiento de la fábrica tendría el propósito de recibir la vagabundería, la ociosidad, la orfandad y la miseria; un segundo elemento, es que su implementación contribuirá a erradicar el consumo de tabaco cimarrón que se producía al sur del estado y era considerado como ilegal, y alimentaba el

¹³¹ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 9, f. 5, 15 de junio de 1824.

¹³² AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 9, f. 17, 2 de julio de 1824.

contrabando. Finalmente, se esperaba que la hacienda pública del estado aumentara sus ingresos.¹³³

La comisión de hacienda estatal fue la encargada de administrar la fábrica de tabacos. El factor fue la máxima autoridad y su función fue la dirección económica, la cual consistía en revisar la buena calidad del tabaco, realizar las contratas y no permitir el contrabando. El contador tenía a su cargo el registro de los ingresos y egresos de la fábrica. La distribución de los labrados se hacía a través de las oficinas expendedoras que hacían llegar el producto a los estanquillos.

Los inicios de la fábrica no fueron los más óptimos: las primeras actividades implementadas no contaron con un reglamento por lo que se basaron en los lineamientos de la fábrica de la ciudad de México; las labores de trabajo no tuvieron ni las condiciones necesarias ni los trabajadores calificados. Las condiciones productivas no fueron las más favorables, sin embargo, la fábrica trabajó en la elaboración de tabacos, a partir de lo siguiente:

De aquí resulta que no habiendo quien dirigiese las operaciones mecánicas que exigen conocimiento e inteligencia, no se pudiese aprovechar en la elaboración lo que en otras fábricas que hay en la república. No hay un sitio propio para asolear y ventear los tabacos; esta operación que demanda tanto cuidado se practicaba en el patio sin ninguna separación para que con el frecuente tránsito de las gentes y obreros no mermasen los tabacos; como no había una especie de trinchera que atajase los vientos cuando estos soplan con alguna fuerza, era preciso que volara el tabaco como se veía a diariamente, originando esto mermas y desfalcos que en otro orden de cosas se habían ahorrado con ventajas de la misma negociación.¹³⁴

El inicio fue desorganizado a falta de un reglamento aunque más tarde se establecería. Así pues, en esta primera etapa resaltó la desorganización y la falta de mano de obra calificada que pusiera en marcha las labores, reconociera los distintos tipos y calidad de tabaco y trabajara el corte de papel para encigarrar. No se conocía el modo de cernir el tabaco que permitiera calidad y ahorro, la forma en que se elaboraban los tabacos no era la adecuada.¹³⁵

¹³³ Correa y Mercado: "Manifiesto que informa...", s/p.

¹³⁴ AEHZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 7, expediente 21, f. 24, 18 de octubre de 1824.

¹³⁵ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 7, expediente 21, f. 22, 18 de octubre de 1824.

Los dos principales problemas a los que se enfrentó la fábrica en sus inicios fueron la falta de una reglamentación y de profesionales en la fabricación de tabacos. No bastaba con tener la mano de obra suficiente de corte artesanal, sino que la especialización en el proceso de forja de tabaco se convertía en una prioridad.¹³⁶ Debido a una mala planeación, la fábrica comenzó a presentar graves inconvenientes: no producía los suficientes tabacos para cubrir el mercado de consumo en todo el estado y por ende aumentó el contrabando;¹³⁷ la recaudación no estaba siendo la esperada por la poca producción y, finalmente, los constantes abusos que sufría la fábrica como el robo y desperdicio de tabaco hacían difícil su progreso y aún más la contribución económica al estado que tanto deseaba la comisión de hacienda y el congresos estatal.¹³⁸

Muy pronto el establecimiento de tabaco entró en un serio problema de crédito, los gastos crecían, el aumento de la productividad y los buenos resultados no llegaban; el contrabando aumentaba por las exigencias de labrados en todo el estado. Ante tales circunstancias el congreso del estado manifestó: “la necesidad de traer de distintos lugares como fueron México, Guadalajara o Querétaro operarios diestros o instruidos para que dirigiesen las labores y destruyesen los muchos abusos que por la ignorancia iban inventándose cada días más”.¹³⁹ Con la aprobación de este dictamen se asentaron las reformas más trascendentes para la administración de la fábrica hasta el momento, con la consecuente llegada a ella de maestros capacitados, es decir, artesanos del ramo del tabaco.

¹³⁶ González Angulo, Jorge y Sandoval Zarauz Roberto: “Los trabajadores industriales de Nueva España, 1750-1818”, en Enrique Florescano: *De la colonia al imperio* (La clase obrera en la historia de México), Siglo XXI Editores, 1996, p.176.

¹³⁷ El contrabando siempre fue un problema constante que emanaba de la “naturaleza” de los estancos. Bernecker, Walther L.: *Contrabando, ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX*, México, Universidad Iberoamericana, 1994, pp. 15-20.

¹³⁸ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 7, expediente 21, f. 23, 18 de octubre de 1824.

¹³⁹ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 7, expediente 21, f. 23, 18 de octubre de 1824.

Cuadro V. Maestros especializados para la elaboración de tabacos en la fábrica de Zacatecas.

Cargos	Nombres
Sobrestante mayor	José María Salazar
Maestro de sala	Remigio Salazar
Maestro de puro	María Rangel, Julián Castillo
Cernidor	Silvestre Rubio, Nazario Ortiz
Envolvedora	Margarita Salazar, Merced Salazar
Aviador del sello	Vicente Domínguez

Fuente: AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 7, expediente 21, f.19, 18 de octubre de 1824.

Así se inició un mejor funcionamiento de la fábrica de tabacos y cuyos primeros resultados fueron relativamente exitosos, lo cual se confirmó tras hacerse un reconocimiento y revisarse el estado de cuentas para comprobar la factibilidad de los labrados. Del 6 de junio al 5 de noviembre de 1824 se dieron a conocer los siguientes resultados: se invirtieron 28,595 pesos, obteniéndose 38,247 pesos, cuyo sobrante fue de 9,652 pesos. El segundo período del 5 de noviembre de 1824 al 9 de agosto de 1825 se invirtieron en la fábrica 198,571 pesos, cuya producción registró 243, 445 pesos y un sobrante de 44,874 pesos.¹⁴⁰ Ahora las operaciones de la fábrica eran muy prometedoras; las inversiones que se hicieron en la segunda mitad del año de 1824 había dado muy buenos resultados.

El estado de Zacatecas logró aprovechar de forma muy eficiente la parte del estanco del tabaco que le había concedido el pacto federal de 1824. Logró establecer dos fábricas, una en la capital zacatecana y otra en Villanueva en 1827, y desarrolló una compleja estructura administrativa en todo el estado a través de los estanquillos como espacios de venta de tabacos que pertenecían a la entidad. Gracias a que institucionalizó, a través de leyes y decretos, el monopolio al interior del estado pudo obtener cuantiosos ingresos a la hacienda pública estatal.

¹⁴⁰ *Idem*

Capítulo 3

Política fiscal liberal: ¿continuidad colonial o nueva fiscalidad?, 1829-1835.

En este capítulo se pretende analizar qué tipo de política fiscal se desarrolló en México en la Primera República Federal.¹⁴¹ Se analizan las dos realidades fiscales que se establecieron: la estatal y federal y la discusión que se dio por establecer las contribuciones directas como base de la Hacienda nacional. Otro de los propósitos de este apartado es analizar los factores económicos y políticos y coyunturales que hicieron que en este periodo el estado de Zacatecas haya logrado una recaudación exitosa que se manifestó en un liderazgo y defensa del federalismo como sistema político en el país.

3.1. Política fiscal en el México independiente.

Una de las principales preguntas o cuestionamientos que se debatieron en México al independizarse de la Corona española en materia de fiscalidad se remitió a ¿cuál sería su base fiscal: se continuaría con la misma estructura colonial o implementarían nuevas formas de obtener recursos? ¿Qué papel jugarían los estados en su construcción y cómo aportarían al sostenimiento de la nación mexicana? Para situar estas nuevas políticas fiscales se tiene que tomar en cuenta el contexto internacional, así como los procesos de conformación de los estados-nación. Una nueva racionalidad manifestada en la economía, en la política, en la administración y en la relación de gobernados y gobernantes, un nuevo orden social se discutirá a lo largo del siglo XIX.

¹⁴¹ Más allá de los avatares jurisdiccionales, el establecimiento del sistema federal fue novedoso por la creación o conformación, según el caso, de las capitales estatales como centros de estructuras burocráticas y de poder; por el surgimiento de diferencias más o menos notables en los sistemas legales y por la aparición o consolidación de aduanas internas y puertos. Miño Grijalva, Manuel (coordinador): "El proceso económico", en Manuel Miño Grijalva: *México. Crisis imperial e independencia*, MAPFRE-Taurus, México, 2011, tomo I, p. 150.

Este nuevo orden se fue estructurando con base en la fiscalidad colonial; en función de lo establecido se repensó el fundamento fiscal. En este sentido, cabe preguntarse sobre la viabilidad de la política económica que se implementó en México tras convertirse en nación independiente. Según Charles A. Hale dos corrientes de pensamiento económico liberal, basados en la doctrina del *laissez-faire* de Adam Smith se implementaron como forma de política económica. La primera fue la doctrinaria y se sustentaba en el desarrollo de una política económica donde el gobierno debía limitarse a ofrecer las condiciones necesarias a la oferta y la demanda del mercado.¹⁴²

Esta corriente fue representada por José María Luis Mora, quien estipulaba que la libre actuación de un sistema económico tendría que terminar con los sistemas corporativos, monopólicos y pronunciarse en contra del mercantilismo.¹⁴³ Otro representante de esta corriente fue Manuel Ortiz de la Torre, quien planteó que los gobiernos sólo debían avocarse a garantizar la libertad y conocimiento en lo relativo a la producción; garantizar la mayor seguridad posible en la producción y en la libertad del comercio.¹⁴⁴ Igualmente, Lorenzo de Zavala se pronunció por una política económica fundamentada o configurada a partir del elemento mayor, el consumidor, esto es, de la oferta y la demanda del mercado.¹⁴⁵

La segunda corriente liberal denominada pragmática, la cual se basa en un desarrollo económico proteccionista sobre las bases establecidas como los

¹⁴² A. Hale, Charles: *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1972, p. 258.

¹⁴³ El mercantilismo era una política y una doctrina económica ligada al pensamiento político del nacionalismo. Nunca fue un sistema, a pesar de ciertas apariencias, ya que tanto la política como la doctrina se desarrollaron en el curso de varios siglos en forma asistemática y todavía hoy se resisten a una generalización precisa; no fue una creación artificial sino más bien un producto espontáneo de la época, muy sintomático de los grandes cambios en la situación económica; jamás constituyó una meta o fin, sino más bien los medios para un *tellos* anhelado. Este fin o meta era político: la constitución de un Estado tan independiente, autárquico y poderoso como fuera posible. El mercantilismo lo constituían la totalidad de medios económicos empleados para conseguir ese objetivo, junto con la explicación teórica y la justificación de la política nacionalista. Había dos aspectos del mercantilismo: el positivo y el doctrinal. Primero apareció la política del nacionalismo y después su explicación teórica. Hubo dos clases de mercantilistas: el gobernante, que instintivamente, cada vez se enfrasca más en la promulgación de normas restrictivas, en un esfuerzo por fomentar la fortaleza material de su nación, y el escritor, que expone articuladamente la teoría mercantilista. J. M. Ferguson: *Historia de la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 36.

¹⁴⁴ Hale: *El liberalismo mexicano...*, p. 263.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 264.

monopolios y el corporativismo, protegiéndolos de las importaciones a través de altos aranceles.¹⁴⁶ Dos de los personajes más representativos de esta corriente son Lucas Alamán y Esteban de Antuñano.¹⁴⁷ Estas dos propuestas económicas se presentaron como opciones en México a partir de ser una nación independiente en 1821.¹⁴⁸

Todo apunta que durante la primera mitad del siglo XIX se implementó en México la corriente pragmática. La pervivencia del monopolio del tabaco, de las alcabalas y del corporativismo permite confirmar este pragmatismo económico. Pero ello no significa que no se hayan presentado propuestas o ideas contrarias, por ejemplo, estuvo en constante debate durante este periodo la suspensión o continuidad del monopolio del tabaco y no fue sino con la Constitución de 1857 en que se eliminó. La implementación de las contribuciones directas es la evidencia más clara de que se trató de romper con esta idea pragmática y establecer un sistema tributario más igualitario y fracturar la herencia colonial.

José Antonio Serrano Ortega argumenta que México al entrar en la fundación de su Estado nacional emprendió una serie de reformas fiscales con el objetivo de modificar el sistema colonial o de mantener la continuidad tributaria. En efecto, las contribuciones directas son la más clara evidencia por asentar una nueva estructura fiscal basada en los principios de liberalismo. La tarea primordial de este tipo de contribuciones era masificar la base de contribuyentes; así “todos los individuos independientemente de su condición social y económica, aunque de acuerdo con su capacidad de pago, aportarían dinero a la Hacienda pública”.¹⁴⁹ Esta nueva concepción se inició con la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se establecía claramente que todos deberían contribuir de acuerdo a sus haberes

¹⁴⁶ Impuestos que pagan los bienes que son importados a un país. Los aranceles son derechos de aduana que pueden ser *específicos* o *ad valorem*: los primeros obligan al pago de una cantidad determinada por cada unidad del bien importado, por cada unidad de peso o por cada unidad de volumen; los segundos se calculan como un porcentaje del valor de los bienes y son los que más se utilizan en la actualidad. Los aranceles aumentan el precio de los bienes importados. <http://www.eumed.net/cursecon/dic/A.htm#acuerdo>, 5 de diciembre del 2011.

¹⁴⁷ Alamán y Antuñano fueron de los primeros hombres-empresarios modernos del siglo XIX que promovieron el fomento y desarrollo de puntos clave de la producción nacional como fueron las minas de plata y las primeras fábricas textiles en México. Potash: *El Banco del Avío...*, p. 71.

¹⁴⁸ Hale: *El liberalismo mexicano...*, pp. 269-290.

¹⁴⁹ Serrano: *Igualdad...*, p. 10.

y esto significaba desarrollar un sistema tributario igualitario, uniforme y proporcional al capital de los individuos.

La constitución gaditana de 1812 proyectaba una estructura fiscal totalmente nueva respecto a la colonial manifestada en las contribuciones directas. Durante el periodo de insurgencia las directas funcionaron y esto se debió básicamente a que había una necesidad de recursos para combatir a los contrainsurgentes. Sin embargo, en el primer periodo republicano de 1824 a 1835 sólo algunos estados como fue el caso de Jalisco las establecieron en 1825, pero para 1826 se habían suprimido por la carencia de buenos resultados. En general, a excepción de algunos estados en esta etapa no se implementaron. ¿Por qué no se aplicaron si significaban una fiscalidad moderna? Marcello Carmagnani argumenta que no va ser sino hasta la República Restaurada cuando se comenzó a reorganizar la base institucional fiscal de la etapa colonial.¹⁵⁰ “Entre 1845 y 1855 se afianza la idea que la renovación fiscal podía convertirse en una poderosa herramienta para favorecer tanto la transformación económica como para expandir el papel político del Congreso”.¹⁵¹ A pesar de que en algunas entidades se aplicaron como Jalisco y el Estado de México con poco éxito, podemos plantear que están presentes aunque su recaudación es mínima con respecto a las alcabalas, aunque hay que aclarar que a partir de 1840 se presenta un aumento relativo. Las razones de su escasa recaudación son distintas, pero la fundamental es que las elites regionales no las aceptaron porque afectarían directamente sus intereses; aún no existía un Estado nacional fuerte con la suficiente capacidad coercitiva para someter a su voluntad a las regiones, no existía un territorio fiscal definido ni el sujeto tributario por lo que se carecía de una verdadera base fiscal, el presupuesto.¹⁵²

¹⁵⁰ Carmagnani: “Finanzas y Estado...”, p. 139.

¹⁵¹ Carmagnani, Marcello: *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, Serie Hacienda, p. 56.

¹⁵² *Ibidem*, p. 57.

El presupuesto¹⁵³ va ser uno de los elementos de renovación fiscal que contribuirán a consolidar la federación; esta nueva idea presupuestaria recibirá especial atención ya que en función de ella se configuraran las nuevas relaciones políticas, económicas y financieras. “El debate sobre las finanzas federales precede y acompaña la Constitución de 1857 y se inscribe en la idea liberal de garantizar no sólo los derechos económicos sino los políticos, estableciendo una nueva relación entre economía y política a través del presupuesto”.¹⁵⁴ Tal novedad fiscal se establece hasta después de la segunda mitad del siglo XIX: “dos son entonces los vectores políticos del presupuesto según la norma constitucional de 1857: el principio de que las necesidades financieras dependen de los fines y objetivos del estado federal y el principio que el control sobre la implementación de los mismos por parte del ejecutivo lo debe ejercer un poder independiente, el Congreso”.¹⁵⁵

Carmagnani analiza que en la primera parte del siglo XIX no se logró implementar una política fiscal moderna, debido a la inestabilidad política y por la ausencia de una autonomía financiera del gobierno federal, y no fue sino hasta con la Constitución de 1857 que se presentó:

[...] la élite política y la opinión pública establecieron, por vez primera, una relación inequívoca entre gobernabilidad y presupuesto en el sentido que la amplitud de consenso en torno a las garantías constitucionales y al presupuesto subraya la interiorización del principio que el Estado es una entidad política y económica que para desarrollar su acción requiere de una autonomía financiera. Es a través de su autonomía financiera que el Estado podrá ejercer lo que hasta entonces no había logrado, es decir, la centralización de las decisiones políticas evitando los riesgos de la ingobernabilidad conocidos precedentemente.¹⁵⁶

Siguiendo el planteamiento de Carmagnani, el presupuesto le permitió al gobierno federal establecer su autonomía fiscal; la nueva categoría presupuestaria se

¹⁵³ El presupuesto no es un único documento sino un conjunto coherente y articulado de documentos que nos permiten reconstruir un proceso que encuentra su momento desencadenante en la formulación del presupuesto por parte del gobierno, en el cual se interpreta la demanda de la ciudadanía y se ofrecen una serie de servicios públicos; su momento culminante cuando el Congreso reinterpreta las mismas demandas y establece y asigna al gobierno los recursos para cubrirlos; y, finalmente, su momento efectivo cuando se implementan o se ponen en ejercicio los servicios públicos preexistentes y nuevos por parte del gobierno bajo el control del Congreso. Carmagnani: *Estado y mercado...*, p. 15.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 57.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 58.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 60.

orientó más al gobierno general que a los estados, por lo tanto, el Estado mexicano inició una nueva relación en función del presupuesto a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Carlos Marichal, en su estudio sobre el Estado de México, demuestra que no se presentaron innovaciones fiscales en esta primera etapa del siglo XIX. Se fue dando una maduración fiscal progresiva a través de los diferentes escenarios históricos y no es sino hasta 1867 cuando se desarrolla una idea de fiscalidad clara y concreta.¹⁵⁷ A nivel federal no se logró desarrollar una fiscalidad más eficaz y diferente a la colonial, se mantuvo la estructura del antiguo régimen y gradualmente se fue sustituyendo. Fue hasta 1867 tras en el nuevo orden republicano cuando se presentaron modificaciones reales.

En efecto, durante la primera mitad del siglo XIX no hubo cambios trascendentales en la base fiscal, en general continuó operando la estructura colonial siendo el soporte económico del naciente Estado mexicano, aunque no hay que dejar de considerar la posibilidad de las contribuciones directas, pues siempre fueron una opción latente para sostener el sistema tributario y su debate por establecerlas apenas comenzaba a hacerse real. La renovación fiscal llegó hasta con la Constitución de 1857 y esto se debió entre otras cosas a la reticencia de las elites regionales, son estos grupos de poder los que en la primera mitad del siglo XIX tienen el control de los recursos y no están dispuestos a mantener un Estado en detrimento de su capacidad económica.

3.2. Los estados y la fiscalidad liberal.

El contexto en el cual se configuraron las nuevas relaciones políticas y económicas estuvo definido a partir de la idea de un Estado moderno. Según Arnaldo Córdova este nuevo Estado asume un carácter autónomo respecto de la sociedad civil y de los hombres, es decir, nace el Estado de la sociedad pero se sobrepone y se separa de ella. Esta es una de las características que le da el

¹⁵⁷ Marichal Carlos y Manuel Miño Grijalva: *El primer siglo de la hacienda pública del estado de México 1824-1923*, Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México-Secretaría de Finanzas y Planeación, México, 1994, tomo I, p. 27.

sentido moderno: se presenta una separación específica entre lo público y lo privado, esta disociación es uno de los elementos que le dan el carácter moderno. Otra característica es que nace como resultado de una revolución política y tiene como objetivo igualar jurídica y políticamente a los individuos. Busca romper con las tradiciones; poner frente a frente a la propiedad feudal y capitalista con la intención de abolir los privilegios de los hombres, es en este punto que la autonomía se convierte en un elemento fundamental. Entonces, el Estado se convierte en un instrumento de dominación que está por encima de la sociedad, a la que controla y domina. Este proceso de control se ejerce a través del ejercicio racional de los individuos, ya no hay una condición superior al hombre que determine su relación, son los seres humanos quienes llevan a cabo esta revolución política. Por lo tanto, el Estado moderno es autónomo de la sociedad, pero se identifica con ella, ahora hay un interés general de toda la sociedad a la que controla.¹⁵⁸

Bajo esta idea se constituyen los nuevos Estados-nación del siglo XIX en Iberoamérica, el caso mexicano adquiere estas definiciones a partir de la Constitución de 1857. Antes de este periodo existe un proceso en el que las regiones se sobreponen al gobierno nacional en lo político y económico, por lo que las discusiones y definiciones legislativas están orientadas a desplazar las autonomías regionales. Los diferentes momentos históricos van marcando la evolución de este proceso, el primero de ellos es el establecimiento del federalismo en 1824.

¿Qué atribuciones fiscales obtuvieron los estados con la instalación del sistema federal en 1824? Otra vez retomamos a Carmagnani: los estados en relación con el gobierno federal fueron los beneficiados con las reformas fiscales de 1824: “La reorganización federal parece sin embargo, desde el punto de vista fiscal, como poco innovadora, puesto que no provocó una federalización del sistema fiscalizador, sino un fortalecimiento de las autonomías de los estados”.¹⁵⁹ Jaime Olveda argumenta que a partir de 1824 con la instalación del sistema

¹⁵⁸ Córdova, Arnaldo: *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Grijalbo, México, 1976, pp. 19-68.

¹⁵⁹ Carmagnani; “Finanzas y Estado...”, p. 140.

federal, las diputaciones provinciales pasaron a formar estados libres, capaces de desarrollar proyectos fiscales autónomos y eficientes que les dieron autonomía fiscal. Tal es la raíz del confederalismo, en el que las entidades proponen proyectos de fiscalidad y emiten su voto para hacerse de recursos.¹⁶⁰

El establecimiento del federalismo en México, que en realidad operó como confederalismo, provocó dos soberanías fiscales: la del gobierno federal y la de los estados. Las entidades reconocían un poder central con la capacidad de convocarlos y estaban obligados a contribuir a su sostenimiento a través de la contribución de una cantidad determinada de recursos económicos en función de su riqueza, el contingente.

Bajo esta idea inició el funcionamiento del sistema federal fiscal, sin embargo, las entidades no contribuirían de manera regular con la parte que les correspondía denominada el contingente, de esta forma, “el Estado federal no sólo fue pauperizado, sino también que atrás del aparente acuerdo entre los estamentos propietarios se escondía la clara intención de impedir el funcionamiento del poder central, bloqueando por consiguiente una nueva dinámica estatal”.¹⁶¹ Bajo esta lógica los estados se fortalecieron por las atribuciones fiscales, lograron atribuirse más ingresos y el gobierno central se convirtió en: “[...] un Estado sin territorio, sin soberanía financiera y marcadamente dependiente del comportamiento policéntrico de las regiones y del poder económico de comerciantes y prestamistas”.¹⁶²

Charles W. Macune plantea que de 1827 a 1840 México pasó por una conmoción política, un desorden en la economía nacional y en la administración de los impuestos, aunado a estos problemas se presentó la división del sistema tributario entre los estados y la federación en 1824, aspecto que generaría un

¹⁶⁰ Olveda, Jaime: “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos del poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, pp. 115-119.

¹⁶¹ Carmagnani: “Finanzas y Estado...”, p. 141.

¹⁶² Ibarra, Antonio: “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y Pacto Federal, 1824-1835”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos del poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, p. 133.

conflicto interno por los ingresos. A pesar de estos problemas el estado de México rápidamente aprovechó el nuevo método financiero federal y se convirtió en una de las entidad en recaudar más recursos, sin embargo, a partir de 1826 se terminó el año y medio de luna de miel¹⁶³ con el sistema federal de ingresos al ser nacionalizada la Ciudad de México, territorio que le pertenecía y le generaba los mayores ingresos.

En este contexto, Richard Salvucci realiza un análisis sobre la economía mexicana a principios del siglo XIX. Con base en un texto escrito en 1836 de autor anónimo, se parte de que en dicho periodo México entró en una contracción económica que se materializó en una severa crisis. Cuatro fueron las causas que la ocasionaron: el uso y abundancia de la plata provocaron un serio problema. Al cotizarse en México todo en función del valor de plata provocó que los salarios fueran muy altos, y por consecuencia no era muy redituable el establecimiento de fábricas por lo elevado de la mano de obra. La excesiva valoración de plata fue un problema.

Una segunda causa, fue la devaluación de la propiedad agraria, un tercer elemento, lo representó la inestabilidad política por la que atravesó el país. Un cuarto principio, fue la dificultad para obtener créditos, los agiotistas controlaban el flujo de dinero, eran los únicos que tenían liquidez, por tanto, éstos se convirtieron en especuladores de la deuda del gobierno. Para enfrentar este problema se propuso en el documento de 1836 dos opciones: crear un Banco que garantizara el suficiente circulante para créditos y establecer un impuesto sobre los préstamos que realizaban los agiotistas.¹⁶⁴ Es decir, la cuestión fiscal en dicho proyecto anónimo estaba en juego.

El desorden político, económico y social en México estaba propiciado por un sistema fiscal inclinado a favor de los estados que se oponían a crear un Estado moderno, coercitivo y autónomo, en contraparte las élites regionales se afianzan y dictaban el porvenir de la nueva nación mexicana. Sin embargo, hubo

¹⁶³ W. Macune, Charles: *El Estado de México y la Federación Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 93.

¹⁶⁴ Salvucci, Richard: "Algunas consideraciones económicas (1836). Análisis mexicano de la depresión del siglo XIX", en *Historia Mexicana*, Vol., LV, número 1, 2005, pp. 67-97.

intentos aislados de establecer un sistema tributario moderno. El gobernador del estado de Jalisco, Prisciliano Sánchez, en 1825 presentó un proyecto de fiscalidad en el cual “proponía remplazar todas las contribuciones indirectas por una directa, patrimonial y personal, que simplificara la recaudación, evitara la evasión y, asimismo, liberara al comercio y a la producción regional de obstáculos a la circulación”.¹⁶⁵ Se intentó desarrollar una Hacienda pública sustentada en las contribuciones directas y romper con la estructura colonial, sin embargo, el plan no funcionó: “este era el proyecto de reforma fiscal emprendido por el gobierno local para la administración interior de sus rentas, en uso de su soberanía fiscal devenida de la Constitución. Las transformaciones ulteriores trataron de garantizar ingresos regulares mediante cuotas fijas por clase: pero, como veremos, a los obligados cambios seguían disminuciones de los ingresos efectivos”.¹⁶⁶

Arturo Burnes Ortiz explica que la situación económica de México en las tres décadas posteriores a la independencia se caracterizó por la persistencia de prácticas coloniales. Esto prevaleció por la ausencia de un poder central lo suficientemente fuerte como para poder llevar a cabo cambios radicales que impactaran en la economía mexicana. La construcción del Estado-nación moderno se dio en un contexto de luchas entre los grupos de propietarios en un entorno de inestabilidad política que provocó una fuga de capitales.¹⁶⁷ Para explicar la salida de capital retoma el planteamiento de Harry Cross, el cual considera que las condiciones de inestabilidad política y social que se vivieron en México en la primera mitad del siglo XIX fue lo que provocó el retiro de inversionistas mineros.¹⁶⁸

Un ejemplo de la difícil situación económica por la que pasó México en la primera mitad del siglo XIX, se advierte en la baja de producción argentífera, mientras que Zacatecas hacia 1820 atravesaba por una notable recuperación en su producción minera gracias a que el movimiento insurgente no afectó su

¹⁶⁵ Ibarra: “Reforma y fiscalidad...”, p. 139.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 145.

¹⁶⁷ Burnes Ortiz, Arturo: *El drama de la minería mexicana, del pacto colonial a la globalización contemporánea*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006, p. 122.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 124.

estructura extractiva. Algunas de sus minas estuvieron en un proceso de bonanza como fueron Vetagrande, Quebradilla y Fresnillo.¹⁶⁹

La situación económica de Zacatecas en la primera década posterior a la consumación de la independencia fue solvente y estable:

Durante los 21 años siguiente a la promulgación de la independencia (1821-1842), la ceca zacatecana bajo la administración estatal se convirtió en la principal acuñadora de plata en la república, pasando de representar alrededor del 13% en el periodo de 1810-1821, a cerca de 42% entre 1822 y 1842. En este mismo lapso, la fábrica de Zacatecas también se destacó entre las casas de moneda provinciales al acuñar 107 949 pesos en moneda de cobre, únicamente por debajo de la ceca de México.¹⁷⁰

La solvencia económica, una administración adecuada y el mínimo impacto de la insurgencia en Zacatecas permitieron el desarrollo de una estabilidad financiera. Esta posición hegemónica es el factor clave para entender la postura zacatecana de no modificar en lo absoluto su sistema de ingresos, a tal grado de oponerse a establecer las contribuciones directas al menos en este periodo.

En estas condiciones los estados desarrollaron sus propios proyectos fiscales con relativa autonomía del gobierno central, situación que provocó constantes conflictos por los recursos económicos como el caso del estado de México. En Zacatecas, se logró desarrollar una legislación eficiente con elementos de antiguo régimen que le permitió entre 1824 y 1835 gozar de una posición financiera solvente y poder cumplir con su compromiso fiscal ante la federación

3.3. Autonomía fiscal y gobernabilidad en el estado de Zacatecas, 1829-1835.

En 1823 la Diputación Provincial de Zacatecas declaró: “no conviene ni se necesita nuevas teorías ni imponer nuevas contribuciones [...] las antiguas nos bastan, los pueblos están acostumbrados a ellas [...] no hay necesidad de nuevas reglas para ello, ni de cansarse en inventar un nuevo sistema de hacienda, las que

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Matamala, Fernando Juan: “La casa de moneda de Zacatecas (1810-1842)”, en Antonio José Batiz, Vázquez y Enrique José Covarrubias: *La moneda en México 1750-1920*, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, 1998, p. 169.

tenemos [...] nos bastan para que nuestro erario se desahogue”.¹⁷¹ No había intenciones de buscar nuevas contribuciones fiscales, las que se heredaban continuarían formando la base impositiva para la extracción de los recursos públicos.

El 17 de junio de 1823 la Diputación Provincial de Zacatecas, integrada por el jefe político interino Domingo Velázquez, el intendente Manuel de Orive y Novales, Mariano de Iriarte, Juan José Román, José María Elías, Francisco Arrieta, y los ciudadanos regidores Mariano Fernández Moreno y Mariano del Castillo declararon a la provincia: “*estado libre y federado* como los demás que componen la grande nación mexicana y que en consecuencia protestaban no reconocer ni admitir otra forma de gobierno que la de *popular representativo federado*”.¹⁷²

Así fue cómo se transitó de la Diputación Provincial al estado libre y federado de Zacatecas en 1823. ¿Qué repercusiones causó este cambio político en la hacienda pública de Zacatecas? La división de impuestos de 1824 es un punto de partida en la historia moderna de México, el gobierno federal decidió dividir los ingresos con los estados que componían la nación mexicana. Esta es la primera gran novedad fiscal que presentó el sistema político federal mexicano en 1824, sin embargo, la base fiscal se mantuvo como en la etapa colonial.¹⁷³

Con esta facultad fiscal los estados comenzaron a desarrollar sus sistemas hacendísticos con el propósito de administrar los impuestos que les había cedido la federación. Antes de que se dictara este decreto de 1824, la entidad zacatecana ya había emitido leyes y decretos para solventar sus fondos públicos.

En 1823 la comisión ordinaria de hacienda del estado declaró que: “no ha pensado en arbitrios extraordinarios y violentos [...] no pretende más que se vigile, se cuide y cele la administración y recaudación de los caudales que hacen el patrimonio del estado. No hay necesidad de nuevas reglas, ni de un nuevo

¹⁷¹ Serrano: *Igualdad...*, p. 90.

¹⁷² Rojas: *La diputación provincial...*, p. 146.

¹⁷³ Jáuregui: “La primera organización...”, p. 232.

sistema de Hacienda; las que tenemos bien exactamente cumplidas nos bastan.”¹⁷⁴

No se crearon nuevos impuestos en estos 12 años: se continuó con la estructura fiscal de antiguo régimen, pero en lo que sí se enfocaron fue en crear nuevas disposiciones orientadas a la eficiencia en la administración, al control de los impuestos, a centralizar las decisiones políticas y económicas que permitirían la extracción de los recursos públicos para mantener al estado. La comisión de hacienda presentó el 17 de noviembre de 1823 al congreso del estado un proyecto que tenía como objetivo mejorar la capacidad fiscal de las aduanas, en él se especificaba lo siguiente:

1. Que sin pérdida de tiempo se pida a la intendencia si allí la hubiere, o ella la mande formar una nota de todas las aduanas principales o receptorías que hay en toda la extensión del estado.
2. Que por la misma intendencia se les pregunte, sí en todas ellas existen las circulares y superiores órdenes.
3. Remitan todas las aduanas a la misma intendencia un estado mensual de sus ingresos, y existencias con expresión de sus gastos reglamentados.
4. Remitirán todas las aduanas semanalmente noticia específica e individual de las guías que expidieren.
5. Que por punto general se prevenga a todas las aduanas y administraciones reunidas del estado, que no ministren cantidad alguna, ni a los comandantes, ni a alguna otra persona por motivo ni pretexto alguno.
6. Que todas las aduanas del estado en un término regular, prescito por la intendencia formen y le remitan una nota explicativa, de la deuda activa líquida e ilíquida de cada una de ellas.
7. Que cada mes en el estado de ingresos egresos y existencias que conforme al artículo o proposición deben remitir todas las adunas una nota de los adeudos pertenecientes a ese mes.
8. Que sin pérdida de tiempo se establezcan en todas las aduanas y receptorías el método que ordena la circular número 79 de 16 de agosto del presente año sobre la intervención de la autoridad pública en los gastos y exacciones de derecho con la puntualidad que ella misma previene.
9. Que de las tarifas que se cobran a los artículos del viento remitan los administradores una copia autorizada a los jueces territoriales.
10. Que se haga la aplicación de comisos que deberá publicarse y circular por todo el estado, remitiéndoles además una copia de él a los ayuntamientos para que la trasladen a los comisarios de policía de sus respectivos distritos.
11. El intendente de la provincia tiene que cuidar, inspeccionar, y vigilar el cumplimiento de lo que aquí se dispone, en concepto de que por el gobierno se le exigirá la responsabilidad.¹⁷⁵

¹⁷⁴ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja I, expediente 19, f. 1v, 15 de noviembre de 1823.

¹⁷⁵ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 1, expediente 19, ff. 2-4, 15 de noviembre de 1823.

En este proyecto se observa que el principal interés es el conocimiento y control de los recursos de las aduanas en el estado, ya que durante el periodo insurgente los comandantes militares se habían apoderado de estos fondos. La autoridad encargada de llevar a cabo estas disposiciones fue el intendente como la máxima figura, facultado para cuidar y supervisar la administración financiera.¹⁷⁶ El propósito de este plan es administrar cuidadosamente y en detalle los fondos públicos estatales, se cuidará celosamente la recaudación; los ingresos y egresos tendrán que estar siendo reportados puntualmente. No se perciben autoridades nuevas, ni mecanismos diferentes, sólo se administra de una forma más racional y eficiente, se institucionaliza el ejercicio público de recaudación. Esta racionalidad se manifestará a través de la elaboración de reglamentos y leyes que permitan apropiarse de los recursos públicos que garantizaran la construcción del estado.

En 1824 se presentó un proyecto al congreso del estado con el fin de elaborar el reglamento de la hacienda pública de Zacatecas que fue realizado por la comisión de hacienda, los ministros de la tesorería y el director de la fábrica de pólvora.¹⁷⁷ Lo primero que se decretó en este proyecto hacendario fueron los ramos que lo conformarían. Los propios: “alcabalas, tabacos, papel sellado, pólvora, correos, amonedación, ensaye, gallos, media *annata*, licencias de herrar ganado, temporalidades, diezmos, penas de cámara, multas y condenaciones, lotería y bienes mostrencos. Ramos ajenos: temporalidades del Colegio de San Luis Gonzaga de esta ciudad, monte pío de empleados y derechos de minería”.¹⁷⁸

Para 1824 el estado de Zacatecas logró conformar su base fiscal. A cargo de su administración se designó a la Dirección General de Hacienda y a la Administración General. ¿Cuáles fueron sus funciones?

La Dirección General de Hacienda tendría a su cargo distintas funciones, algunas de ellas se enfocaron a lo siguiente:

¹⁷⁶ Garner, Richard: “Reformas borbónicas y operaciones hacendarias -La Real Caja de Zacatecas-17501821”. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/7M7RHMG3R6MHG3FFJ3P3X1GQM6HIKA.pdf, p. 545, 18 de noviembre de 2011.

¹⁷⁷ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 6, f. 2, junio 16 de 1824.

¹⁷⁸ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos y Reglamentos, caja I, expediente 23, f. 9, junio 16 de 1824.

1. Circular las órdenes, leyes o decretos que le pase el gobierno.
2. Es responsable del desempeño exacto de todas las oficinas del estado.
3. Tomará mensualmente un estado general de los ingresos y egresos, y otro de productos, gastos y líquido de las rentas propias de la Hacienda pública.
4. Formará un estado general de ingresos y egresos de los ramos propios y arbitrios de los ayuntamientos.
5. Formará en fin de cada año el presupuesto general de gastos del estado respectivo al siguiente.
6. Cuidará de que todos los administradores estén surtidos de todos los efectos estancados, y tendrá conocimiento de los ingresos y egresos en especial de la factoría de tabacos.
7. Llevará libros de cuentas.
8. Exigirá de todas las oficinas las cuentas anuales que se le deban remitir en 1º de marzo del año siguiente.¹⁷⁹

La eficiente administración de los ingresos y egresos fue el principal objetivo de la Dirección General de Hacienda. Mantener el control y vigilancia de todas las oficinas del estado, no solamente de la comisión de hacienda, sino también extendió su vigilancia hasta los ayuntamientos. Buscó tener un conocimiento lo más exacto posible de la riqueza del territorio. Con la instalación de esta oficina administrativa se eliminó la Intendencia, ya que fue considerada como una autoridad innecesaria y complicada; este nuevo organismo tuvo como prioridad el cuidado y arreglo de la administración. Otra de sus funciones fue la contaduría de cuentas del estado, de igual forma establecería la unión de caja y aduana de esta capital y conjuntaría los impuestos de todos los pueblos del estado. Este órgano de administración reduciría todas las funciones administrativas en sus manos, lo que le permitiría al gobierno poder controlar y dirigir con mayor facilidad su sistema fiscal.¹⁸⁰

Bajo su dependencia estaba la Administración General, la cual se encargaría de aplicar todas las órdenes y disposiciones que se le especificaran.

Algunas de sus funciones principales son las siguientes:

1. Llevará la cuenta y razón de su oficina.
2. Son ramos de administración propios todos los que antes pertenecían a la aduana y tesorería.
3. Estará a cargo de los almacenes generales del estado y la distribución del papel sellado en todas las oficinas.

¹⁷⁹ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos y Reglamentos, caja I, expediente 23, ff. 11-12, 16 de junio de 1824.

¹⁸⁰ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos y Reglamentos, caja I, expediente 23, f. 4, 16 de junio de 1824.

4. Estará a cargo de los resguardos.
5. Llevará los registros de los ingresos y egresos de la administración general, de las alcabalas, del papel sellado, de las barras de plata, de las guías, de las órdenes superiores relativas a la administración de hacienda, de las deudas activas y pasivas, de las cuentas de los estados generales y particulares, entre otros.¹⁸¹

El proyecto fiscal del estado de Zacatecas comenzó basándose en una racionalidad administrativa, lo que significaba el control eficiente de los recursos públicos por un ente político que materializará el dominio fiscal a favor de la construcción del estado, es decir, edificación de escuelas, sostenimiento de la milicia y fomento al desarrollo industrial de la entidad. Otro de los elementos primordiales es la centralización y control de los recursos públicos. Todas las medidas mencionadas hasta este momento fueron dictadas antes de la división de ingresos entre los estados y el gobierno federal, las cuales fueron estipuladas en agosto de 1824. Zacatecas comenzó a desarrollar su hacienda pública antes del referido decreto.

Entonces, a partir de 1824 la entidad zacatecana inició la reorganización de la hacienda pública. Este planteamiento no presentó la eliminación o incorporación de impuestos; se trabajó con la misma base fiscal, sin embargo, la novedad fue en la administración, un ejemplo de ello fue la sustitución de la Intendencia por la Dirección General de Hacienda en este mismo año. Con la idea de obtener el mayor control en los recursos públicos “se determina, que de las receptorías de Villanueva, Valle de Huejúcar y Tabasco se forme una administración de rentas independiente de las de Jerez y Aguascalientes, y haciéndose otro tanto con las de Juchipila, Nochistlán y Jalpa.”¹⁸²

En 1825 el estado de Zacatecas promulgó su Constitución Política, y en ella estableció dos elementos fundamentales: el territorio que comprende y la forma de gobierno:

El territorio del Estado será por ahora el mismo de la Intendencia y gobierno público, que se comprende en los partidos de Zacatecas, Fresnillo, Sombrerete, Aguascalientes, Juchipila, Nieves, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango y Villanueva.

¹⁸¹ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos y Reglamentos, caja I, expediente 23, ff. 12-14, 16 de junio de 1824.

¹⁸² AHEZ, Poder legislativo, Comisión de Hacienda, caja 3, expediente 24, f.1, 18 de agosto de 1824.

En cuanto a la forma de gobierno se establece que el gobierno del Estado es Republicano, Representativo, Popular, Federado. En consecuencia por la ley fundamental se divide el Supremo Poder del Estado en tres, que son en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.¹⁸³

Cuando en la Constitución Política local se hace referencia a la hacienda pública se establece que no hay contribuciones nuevas. “Artículo 184: Subsistirán las contribuciones establecidas hasta aquí y no podrá derogarse ni establecerse el método de su recaudación y administración sino por el Congreso del estado, éste determinará lo conveniente sobre si las contribuciones deban recaudarse e imponerse directa o indirectamente”.¹⁸⁴ Hasta la promulgación de la Constitución hay una continuidad de las contribuciones de la etapa colonial. Al constituirse los estados, en ningún momento se pretendió destruir el sistema fiscal, más bien se buscó una mejoría en la administración que garantizara un mejor control y uso de los recursos públicos.

El gobierno de Zacatecas al comenzar a desarrollar su sistema rentístico se basó en tres principios. En primer lugar, comenzó a establecer una compleja estructura administrativa que centralizó el control de los recursos públicos. En segundo lugar, seleccionó la base fiscal que sostendría a la economía zacatecana, la minería históricamente ha representado la principal fuente de recursos, sin embargo, otros ingresos como el proveniente del estanco del tabaco aportó importantes recursos. Tanto la minería como el monopolio del tabaco tuvieron un trato especial, se les designó una legislación particular para el mejor aprovechamiento de sus ingresos y se depositaron todas las esperanzas en estos dos ramos de ingresos. En tercer lugar, racionalizó este proceso, es decir, lo controló en su totalidad a través de la legislación y lo buscó materializar en el desarrollo del estado.

La hacienda pública de Zacatecas se fue configurando bajo la propuesta pragmática liberal basada en un desarrollo económico proteccionista sobre los principales impuestos: la plata, las alcabalas y el estanco del tabaco. Los políticos

¹⁸³ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos y Reglamentos, Constitución del Estado Libre y Federado de Zacatecas, f. 1, 17 de enero de 1825.

¹⁸⁴ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos y Reglamentos, Constitución del Estado Libre y Federado de Zacatecas, f. 31v, 17 de enero de 1825.

zacatecanos no aceptaron un sistema fiscal basado en las contribuciones directas liberales. Ernest Sánchez Santiró explica que esta actitud se debe contextualizar en torno dos a cuestiones:

En primer lugar el estado económico de la provincia. La base minera de su economía sobre la que gravitaban gran parte de las producciones agrícolas de Aguascalientes había sido poco afectada por el conflicto insurgente, de manera que entre 1810 y 1819 Zacatecas recuperó la posición de principal productor de plata de Nueva España. A partir de 1810 la provincia contó con dos casas de moneda, la de Sombrerete y la de Zacatecas que acuñaron más de 17, 000,000 de pesos entre 1810 y 1824. La existencia de este circulante con capacidad de inmediata realización en los mercados permitió que la fiscalidad sobre los intercambios mercantiles, las alcabalas, mantuviese su fortaleza.¹⁸⁵

Al retomar a Sánchez Santiró, señalamos que la economía de la provincia no se vio afectada por el movimiento insurgente y la minería que era el principal sostén no había sufrido muchos efectos de la guerra. Esto permitió que el estado no se descapitalizara y pudiera continuar con su economía sin muchos problemas.

Richard Garner sostiene que en Zacatecas los ingresos fueron aumentando de manera constante durante el último cuarto del siglo XVIII y la primera década del siglo XIX, lo cual se demuestra a través de las remisiones de dinero que remitió Zacatecas a la ciudad de México. De 1700 a 1750, las remesas de Zacatecas fueron de 225 000 pesos aproximadamente como promedio anual. Durante el tercer cuarto del siglo XVIII las remisiones promediaron 200 000 pesos anuales, lo que representó una disminución del 11.1%. En el último cuarto del siglo XVIII y la primera década del XIX las remesas llegaron alcanzar los 600 000 pesos.¹⁸⁶

Mercedes de Vega explica que entre 1816 y 1819 momento en que se controló la insurgencia, la intendencia de Zacatecas se negó a seguir proporcionando recursos para financiar la contrainsurgencia. En 1817 el intendente José de Gayangos presentó una lista de los gastos efectuados por la tesorería zacatecana, que sumaban miles de pesos, situación que por otra parte indicaba que la economía local, lejos de deteriorarse, estaba en un proceso de franca recuperación, a pesar de la escasez de azogue que padeció en aquel

¹⁸⁵ Sánchez: *Las alcabalas...*, p. 109.

¹⁸⁶ Garner: "Reformas borbónicas...", p. 548.

año.¹⁸⁷ El movimiento insurgente no afectó de manera considerable la economía de Zacatecas, situación que permitió que no se estancara productivamente.

Alma Aurora Parra Campos identifica que Zacatecas no sufrió gran destrucción por el movimiento de insurgencia, a diferencia de otros estados como Guanajuato que fue severamente afectado. Explica que gracias a la Casa de Moneda no se interrumpió la producción de plata, otro ejemplo, es que no hubo interrupción en el abastecimiento de insumos. De igual forma argumenta que en los años de la insurgencia los empresarios no abandonaron sus minas, obtuvieron un mejor rendimiento en ley de los minerales y aumentó el volumen de metales extraídos.¹⁸⁸

Durante la insurgencia la intendencia zacatecana estuvo muy activa al estar proporcionando las siguientes cantidades: 400, 000 pesos para la división de Colotlán que auxiliaba a Guadalajara; 75, 000 para las Provincias Internas de Occidente más apoyo en especie; 400, 000 para las Provincias Internas de Oriente; más de 1, 000, 000 para tropas de Nueva Vizcaya que también sirvieron en Zacatecas; 20, 000 para San Luis Potosí, sin contar numerosos envíos de menor monto; a la tesorería de México 693, 136 pesos, más los gastos en las tropas de Zacatecas.¹⁸⁹

El segundo elemento que considera Sánchez Santiró para argumentar la reticencia a las contribuciones directas es que la Elite política de Zacatecas sería la principal afectada, vendrían a inquietar directamente sus privilegios, en este sentido no fueron aceptados del todo los principios liberales en la fiscalidad:

Porque en efecto, la ancianidad de un impuesto no sólo mantiene las cosas en su estado de equilibrio, sino que como toda contribución está expuesta a dos efectos: a saber, si es la de la renta a una infinidad de injusticias parciales, y si es la del consumo a fraudes y muchos gastos en su recaudación. El tiempo es el que únicamente minora estos defectos y así a proporción que es más antigua la contribución sobre la renta, las injusticias se remedian [...], lo [mismo] sucede con la

¹⁸⁷ Vega, Mercedes de: *Los dilemas de la organización Autónoma: 1808-1832*, El Colegio de México, México, 2005. p. 120.

¹⁸⁸ Parra Campos, Alma Aurora: "Zacatecas: primera inversión minera estatal", en Cuauhtémoc Velasco: *Estado y minería en México (1767-1910)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988. p. 205.

¹⁸⁹ Vega de: *Los dilemas de la organización Autónoma...*, p. 120.

del consumo, el tiempo enseña a evitar los fraudes, y a que su recaudación sea menos gravosa.¹⁹⁰

En Zacatecas no se aceptaron las contribuciones directas y se continuó con las alcabalas. ¿Qué era una contribución indirecta? éstas contribuciones fueron un impuesto que gravaba los intercambios mercantiles (vía venta o permuta) de bienes muebles, inmuebles y semovientes. Tal impuesto que debía gravar las ventas se amplió a uno sobre el tránsito de las mercancías en todo el territorio local.¹⁹¹ Y las contribuciones directas son impuestos sobre la propiedad y los salarios.¹⁹²

Las directas representaban la lógica del sistema liberal en materia fiscal, sin embargo, estos gravámenes no tuvieron aceptación en Zacatecas y en otros estados. Como ya señalamos, Jalisco las trató de implementar en 1825 y no tuvo éxito y continuaron las alcabalas como principal sostén de su hacienda pública y de las demás de los estados en esta primera mitad del siglo XIX. A pesar de la reticencia de estos impuestos en Zacatecas, se propuso un proyecto.

En 1826 el ciudadano José Esparza Narváez diputado suplente por el partido de Juchipila presentó un proyecto de ley sobre contribuciones directas y él planteaba lo siguiente: en primer lugar establecía los objetos sobre los que recaería la contribución:

1. Cuatro son éstos, a saber: tarifa de los efectos foráneos, comercio, rentas de fincas urbanas y terrenos de fincas rústicas.
2. Para hacer el cobro de los efectos foráneos, ya sean de fuera de la nación, ya sean de los otros estados, se formará una tarifa por el abecedario de todos los efectos que puedan introducirse, y conforme a su valor, ya en número, peso o medida se le impondrá aquella contribución ligera y prudente que juzgue oportuna el Congreso del estado, al modo que lo está haciendo el general de la República.

¹⁹⁰ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 111.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 30.

¹⁹² Las contribuciones o impuestos directos se distinguen de los indirectos, que en el caso del México colonial y decimonónico eran principalmente las alcabalas, en el sentido de que aquéllos gravan una manifestación directa y duradera de la capacidad de pago de los contribuyentes, a diferencia de la alcabala que grava un acto económico. Se considera el impuesto más representativo de la escuela de pensamiento económico liberal porque su espíritu se basa en los principios de igualdad y equidad. Jáuregui, Luis: "Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México", en *Historia Mexicana*, Vol., LII, Núm. 5, México, El Colegio de México, 2007, p. 728.

3. Quedarán exentos todos los efectos del estado en toda la comprensión de él: todos los de primera necesidad, todas las frutas y verduras que son el comercio de la gente pobre.
4. Por lo respectivo al comercio, se regulará la contribución por la clase de comercio y estado de éste en el lugar en que se exija.
5. A los comerciantes de pulpería y de abarrotes de tres o cinco pesos anuales, y a los comerciantes de géneros de ropa o mestizas, se les exigirá de siete a diez pesos.
6. Quedan exentos los mesilleros, y los que traen cargando personalmente sus efectos, siendo éstos propiedad suya y no de otro.
7. Las fincas urbanas, sean casas asesorías, tiendas, huertas y cualquiera otra que paguen renta a sus dueños, pagarán dos y medio por ciento de dicha renta, deduciéndose antes cualquiera rédito que reconozcan sobre ellas.
8. Quedan exentas las que sean propiedades de personas eclesiásticas, si éstas rentas son de su patrimonio personal, o están establecidas sobre ellas para su subsistencia, más no quedan exentas en la parte o partes que sean bienes y no gocen de inmunidad.
9. Por lo respectivo a los terrenos a fincas rústicas se impondrán a cada caballería de tierra a juicio del Congreso del estado, la contribución que se le pareciere justa; más de modo que sea menos de un real, ni más de un peso.
10. Para poder imponerse la contribución antecedente, y la que ha de ponerse a los efectos, será bien tener a la vista un estado general de los gastos del estado (sacando los sueldos de empleados en las rentas) y por un cálculo aproximado de lo que puede rendir el comercio y fincas urbanas así fijar la que corresponda a los efectos y fincas rústicas.¹⁹³

En el presente proyecto de ley se observan dos elementos centrales: primero, se piensa en gravar los productos que vienen de fuera del estado, destacándose una clara protección a los productos estatales; segundo, quedan exentos los géneros de primera necesidad y no se afecta a la propiedad eclesiástica. La forma de imponer la contribución estaba planeada de la siguiente forma: a los comerciantes se les expediría una licencia por el presidente del ayuntamiento, y en ella se especificarían todo los datos, los propietarios de fincas rústicas aportarían la información correspondiente de sus terrenos. El cobro en los ayuntamientos se haría a través de un presidente, de un regidor y de un procurador. En la capital por un presidente del consejo de gobierno, por el presidente del ayuntamiento y por el procurador. A los que incurrieran se les establecerían las penas siguientes: la

¹⁹³ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 4, expediente 20, f. 3, 24 de abril de 1826.

cárcel, multas y clausura de negocios. Sólo se quedó en proyecto y nunca fue aceptado por la elite zacatecana.¹⁹⁴

El proyecto anteriormente mencionado fue una propuesta emanada del ayuntamiento de Juchipila, aspecto que demuestra la contribución de éste en las decisiones del gobierno zacatecano, si bien es cierto que no tuvo trascendencia la propuesta se percibe su participación activa y se demuestra que en el debate político y económico del confederalismo no sólo se presentó entre los estados y el gobierno federal, sino que también los ayuntamientos estuvieron presentes.

Entre 1828 y 1829 la legislatura zacatecana se caracterizó por un gran dinamismo y liderazgo político y económico. Algunas de las acciones más representativas que realizó fueron las siguientes:

Presionó a los ayuntamientos para que cumplieran con sus funciones; prohibió las sociedades secretas; otorgó especial atención a la hacienda pública;¹⁹⁵ autorizó al ejecutivo a fortalecer la milicia cívica; extinguió las diputaciones territoriales de minería y nombró a los alcaldes constitucionales como jueces de minas; secularizó hospitales, como el de San Juan de Dios, que quedó bajo la administración del ayuntamiento de Zacatecas; fomentó las innovaciones tecnológicas y las obras de infraestructura agrícola, y gestionó la publicación de la *Gaceta* del gobierno de Zacatecas. Entre otras acciones, esta legislatura abordó prácticamente todos los temas de la administración pública, propuso proyectos innovadores y enfrentó agudos problemas políticos y económicos de manera creativa.¹⁹⁶

Esta legislatura asumió la responsabilidad de dirigir y administrar al estado, el conocimiento sobre los problemas de Zacatecas y la experiencia de sus integrantes le permitieron llevar este liderazgo. El congreso del estado se convirtió en el órgano más importante para su desarrollo. En 1828 se presentó un proyecto para reformar la Dirección General de Hacienda pública y consistió en dividirla en dos secciones: Dirección y Contaduría.

1. La 1ª sección entenderá exclusivamente en lo directivo y económico de la Hacienda.
2. La 2ª sección entenderá exclusivamente en la glosa, reconocimiento y liquidación de las cuentas.

¹⁹⁴ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 4, expediente 20. ff. 5-6, 24 de abril de 1826.

¹⁹⁵ En esta materia, la legislatura presentó varios proyectos, como el de reforma a la dirección general de hacienda, los impuestos a la minería, el cobro de alcabalas, la renta del tabaco y el establecimiento de una dirección de diezmos. Vega de: *Los dilemas...*, p. 248.

¹⁹⁶ Vega de: *Los dilemas de la organización Autónoma...*, p. 121.

3. Cada sección tendrá su oficial mayor que desempeñará las faltas del jefe respectivo, en todos los asuntos que no demanden deliberación.
4. En las contadurías o 2ª sección habrá una mesa al cargo del 2º oficial cuya ocupación será exclusivamente entender en las cuentas de propios y arbitrios.
5. La contaduría informará a la dirección en todos los puntos que ésta crea necesarios para sus deliberaciones.
6. Cada sección tendrá los escribientes necesarios que serán los mismos que al presente tiene la dirección.
7. El archivo será común en la sola diferencia que exija la clasificación de los papeles que pertenecen a cada sección.
8. La contaduría podrá y deberá pedir a la dirección acuerde las providencias que exceptué necesarias para el mejor servicio de las rentas. Y la dirección para la presentación de las ternas de empleados, oirá igualmente el informe de la contaduría.¹⁹⁷

El proyecto de reforma a la Dirección General de Hacienda se orientó hacia una mejor administración y control sobre los recursos. La dirección de los asuntos económicos necesitaba de la mayor atención posible. Esta reforma contribuyó a la centralización de las decisiones fiscales, lo que significó la vigilancia de los ingresos, es decir, control y administración de los ramos que generarían los fondos públicos a través de esta Dirección. De igual forma controlar los egresos, hacia dónde se destinarían los gastos: inversión y reinversión. Para esta centralización se desarrolló un aparato burocrático que se encargaría de administrar, vigilar, y recaudar los impuestos. El pago a un grupo de funcionarios es otra novedad que se presentó, ya que se careció de este carácter en el periodo colonial. En esta idea centralizadora los ayuntamientos estarían obligados a presentar y contribuir puntualmente con sus obligaciones. Centralizar el manejo de las decisiones fiscales fue el principal objetivo del establecimiento de la hacienda pública de Zacatecas.

En 1828 el ciudadano Cayetano Martínez de Murguía presentó un proyecto de ley sobre la parte civil de diezmos que le corresponden al estado, la cual debería ser distribuida entre los partidos para los siguientes usos:

1. La parte civil de diezmos que anualmente corresponda al estado se distribuirá en los partidos con la misma proporción en que los producen, y previo al correspondiente informe de los ayuntamientos, el Congreso determinará el objeto de su inversión.

¹⁹⁷ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 12, expediente 35, f. 2, 27 de noviembre de 1828.

2. Para ésta serán atendidos de preferencia los establecimientos de escuelas para la educación primaria de la juventud en todos los puntos donde no los haya actualmente. La recomposición, y aun la apertura, de caminos de ruedas que hagan fácil y cómodamente comunicable el estado en todos sus puntos principales; y finalmente las empresas notoriamente útiles a la agricultura, aunque sean de propiedad particular; y en este caso se caucionara a satisfacción del gobierno el capital que debe invertirse y su devolución total o parcial en el tiempo o tiempos que se estipule.
3. Estos empréstitos, si alguna vez se verifican, como dirigidos al consumo beneficio del que debe resultar el general del estado, no causarán rédito alguno a los agraciados en el tiempo que los tengan en su poder.
4. El Congreso, que, según queda dicho en el artículo 1º ha de determinar la inversión de estos caudales. Oyendo primeramente los informes de los ayuntamientos, podrá, si lo estimare conveniente a la utilidad pública, atender de preferencia en alguno o algunos partidos, aquella o aquellas empresas, para las que se requiera capital mayor que la suma de rendimientos decimales que corresponde al mismo partido.
5. El mismo Congreso oyendo precisamente al gobierno determinará también el modo y términos en que se realizarán las empresas según su clase, ya contratándolas con algún particular, ya nombrándose por el mismo gobierno director, o directores, que caucionen su manejo, abonándoles el premio en que se convengan por su trabajo personal.¹⁹⁸

La legislatura tomó un papel muy importante en el bienio de 1827-1828 y esto se reflejó en las diferentes propuestas que realizó. En el proyecto mencionado anteriormente se destacan tres elementos fundamentales en torno a los cuales se proyecta el desarrollo del estado: se propone que de los fondos que le corresponde a la entidad por concepto de diezmos se inviertan en la educación primaria, en el desarrollo de vías de comunicación que permitan conectar al territorio, y que se invierta en proyectos agrícolas públicos o privados. Esta inversión debería de aplicarse en los ayuntamientos y éstos estaban obligados a presentar al Congreso propuestas para la inversión y desarrollo estatal. La legislatura tendría la última palabra en determinar las formas y métodos en que se aplicarían estos recursos. Esta propuesta es un ejemplo que nos demuestra que al menos en el debate político y económico se pensó en el desarrollo de Zacatecas en su conjunto y no solamente en los principales ayuntamientos.

En 1829 asumió la gubernatura de Zacatecas Francisco García Salinas. Fue un político destacado, antes de ser gobernador de Zacatecas representó a la entidad ante el Congreso general; también ocupó el cargo de ministro de

¹⁹⁸ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 11, expediente 34, ff. 6 y 7, 2 de mayo de 1828.

hacienda y posteriormente gobernador. En su discurso político no plantea un proyecto económico como tal, sin embargo, llevó a cabo grandes planteamientos para el desarrollo económico del estado. Coincidió con los ideales de liberales como Mora y Gómez Farías. Se proclamó por establecer instituciones y fórmulas legales prácticas que garantizaran la soberanía local. En lo económico no se pronunció por la apertura de mercados al comercio extranjero, ya que este aspecto lo consideraba como una amenaza a la producción local, por lo que se propuso impulsar y proteger la industria regional:

A diferencia de los primeros liberales, García Salinas hizo planteamientos claros en cuanto a la economía y, lo más importante, también actuó sobre ella. En este sentido, su actividad como gobernador y representante del gobierno inversionista contiene una buena dosis de pragmatismo. Sin embargo, su pragmatismo no es el mismo de Alamán o de los mineros Fagoaga. García Salinas fue proteccionista en lo económico, pero federalista y liberal en relación con las formas de administración de justicia, gobierno y seguridad pública. García impulsó la creación de instrumentos legales para sustentar esa forma de administración en el ámbito local y de medios que permitieran que los recursos fueran utilizados con el mejor sentido de honestidad. Al mismo tiempo, consideró absurdo -como los centralistas-conservadores- no proteger las industrias nacientes y aceptar teorías ajenas a la realidad de nuestro país, que al aplicarse dejaría sin acomodo a la población comprometida con estas actividades.¹⁹⁹

García Salinas como gobernador impulsó el desarrollo político y económico del estado, comenzó a presentar diferentes propuestas, leyes o decretos, lo que lo distinguiría como un político de vanguardia por la aplicación de un liberalismo ajustado a las necesidades de la nación, y en donde el estado tuvo un papel importante.

Hubo un proyecto de estado que buscó la conjunción de los principales rubros que lo pudieran llevar al progreso. “De esta manera, los diversos grupos económicos y sociales mantuvieron cierta unidad, lo que fue importante para la economía zacatecana, sobre todo para la industria minera, la cual se convertía en la principal actividad productiva del estado, manteniéndose, durante este periodo, una constante tendencia a la alza”.²⁰⁰

¹⁹⁹ Parra: “Zacatecas: primera inversión...”, pp. 206-208.

²⁰⁰ Amaro Peñaflores, René: “Las escuelas de primeras letras, diputación provincial y federalismo en Zacatecas, 1820-1835”, en Francisco García González y René Amaro Peñaflores (Coordinadores): *Procesos y Prácticas e instituciones educativas en Zacatecas (Siglo XIX)*,

Una de las prioridades del gobierno zacatecano a partir de establecerse como estado en 1823 fue aprovechar la estructura minera que tenía y posicionarse como una de las regiones más importantes de la nación mexicana. Tradicionalmente la historiografía ha validado esta posición al menos hasta 1835, y se ha demostrado que la minería fue el elemento clave que permitió la bonanza económica del estado, sin embargo, existen otras fuentes de ingresos que en este periodo abonaron a la estabilidad económica: el estanco del tabaco fue un ingreso indirecto que le aportó recursos a la hacienda estatal al nivel de la minería.

El estanco del tabaco fue uno de los ramos importantes en la generación de recursos al estado y a la federación. Francisco García Salinas implementó un proyecto para aprovechar los cuantiosos ingresos que generó este monopolio entre 1826 y 1834. “Con las grandes sumas que generó el tabaco se pretendió fortalecer las finanzas de Zacatecas, crear un Banco nacional administrado por el estado, así como incrementar los recursos de los ayuntamientos para educación, gastos de policía y equipo de la milicia cívica. El monto mayor se destinaría al fisco estatal, aunque había un interés en apoyar a los ayuntamientos”.²⁰¹ La legislatura no aprobó la iniciativa del gobernador y sólo quedó en propuesta.

El Banco que proponía el gobernador se establecería en Zacatecas y su función principal sería adquirir terrenos para repartirlos a perpetuidad entre los arrendatarios que no fueran propietarios. Para lograr financiar esta institución bancaria los fondos se obtendrían de la tercera parte de los ingresos del tabaco y de los diezmos correspondientes al estado.

El modo de operar del banco tenía como propósito transformar la estructura económica mediante acciones desamortizadoras para beneficiar a los pequeños y medianos propietarios, únicos capaces de cumplir las condiciones para adquirir tierras en arrendamiento perpetuo. Dirigido y supervisado por el gobierno estatal y como mecanismos para activar la economía y realizar algunas funciones sociales, el banco pondría en circulación bienes amortizados, hipotecados y comunales, con lo cual aumentaría el número de propietarios individuales.²⁰²

Universidad Autónoma de Zacatecas-Universidad Pedagógica Nacional-Secretaría de Educación y Cultura-Consejo Zacatecano de Ciencia y Tecnología, México, 2004, p. 51.

²⁰¹ Vega de: *Los Dilemas de la organización Autónoma...*, p. 271.

²⁰² *Ibidem*, p. 274.

En este mismo año de 1829 el gobernador García Salinas, presentó una solicitud a la legislatura del estado para que ésta presentara una iniciativa al Congreso nacional con vistas a impedir la admisión de un proyecto de ley que pretendía imponer a las entidades una contribución de 45% de sus productos líquidos:

La legislatura estaba obligada a protestar contra cualquier ley perjudicial a los intereses del estado. Aunque admitió la obligación de todos los estados de contribuir para los gastos generales de la nación, el proyecto del Congreso nacional tendría resultados fatales y era un funesto anuncio de la destrucción del sistema federal debido a que no consideraba la igualdad proporcional de los estados, ni que las contribuciones de cada uno debían basarse en su riqueza específica.²⁰³

La proporcionalidad fiscal fue el verdadero problema al que se enfrentó todo proyecto económico, los sectores productivos no permitían que se gravase de acuerdo a la proporción. El grupo que encabezó el gobernador García Salinas entre 1829 y 1834 se caracterizó por la defensa de la soberanía territorial y fiscal del estado. Recurrió en todo momento a las facultades que la ley le garantizaba para impulsar el desarrollo de Zacatecas. René Amaro Peñaflores explica que de 1829 a 1832 la legislatura y el gobernador lograron desarrollar una administración pública dinámica e innovadora y el resultado fue “un conjunto de medidas iniciadas como parte de lo que consideramos representó un verdadero proyecto estatal de desarrollo económico. Es cierto que en el discurso no se planteó en forma explícita un proyecto económico, pero por las acciones que adoptó su gobierno es posible delinear ciertos elementos que constituyen dicho proyecto”.²⁰⁴

Esta actitud progresista y dinámica no solamente se mostró en el discurso del gobernante, se materializó en proyectos de desarrollo industrial en distintos lugares del estado de Zacatecas como fueron en la minería y los textiles. En Villanueva y Jerez se establecieron unidades productivas manufactureras de modestos talleres de textiles que se dedicarían a la producción de rebozos e hilados.²⁰⁵

²⁰³ *Ibidem*, p. 280.

²⁰⁴ Amaro Peñaflores, René, "Las escuelas de primeras letras, diputación provincial y federalismo en Zacatecas, 1820-1835", en García y Amaro (Coordinadores): *Procesos, prácticas e instituciones...*, p. 52.

²⁰⁵ Ríos Zúñiga, Rosalina: *Formar ciudadanos: sociedad civil y movilización popular en Zacatecas, 1821-1853*, Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2005, p. 45.

En marzo de 1830, el ejecutivo turnó otro proyecto de ley para fomentar la industria textil mediante la inversión de recursos públicos, que a diferencia de otros proyectos económicos sería aceptado porque no afectaba los intereses de ningún grupo social. García Salinas explicó la necesidad de *proteger* la industria textil nacional que ocupaba mano de obra y materias primas baratas, e impedir la importación de manufacturas que sangraban la economía estatal [...] los diputados admitieron el proyecto y a fines de 1830 el ejecutivo entregó las primeras muestras de rebozos fabricados en Jerez.²⁰⁶

Rosalina Ríos expone que este proyecto económico fue viable pero que no logró consolidarse a largo plazo por la falta de apoyo e interés de los gobiernos subsiguientes. Para 1840 estos pequeños talleres textiles habían dejado de funcionar. En la *Memoria* de 1833 de Francisco García Salinas, se explica que “la fabricación de rebozos en Villanueva ha quedado inútil, porque luego que se estableció en aquella villa la fábrica de labrados de tabaco, la mayor parte de brazos que empezaban a ocuparse en aquel ramo de industria se dedicaban a esta que les proporcionaba una subsistencia más cómoda y segura”.²⁰⁷ Otro lugar donde se desarrollaron los textiles, especialmente los rebozos fue Aguascalientes, con particularidad en la fábrica de C. Tomás Pimentel, donde se fabricaban millares de rebozos. En Saín Alto y San Miguel del Mezquital también se implementaron estas industrias.²⁰⁸

Otro de los proyectos económicos que fue impulsado fuertemente durante el gobierno de García Salinas fue la minería, la cual tuvo un auge a fines de 1820 y principios de 1830. “La producción minera debía proporcionar recursos para impulsar otras áreas económicas. Los esfuerzos se hicieron a través de la organización de compañías de minas estatales, por lo menos en una de ellas y la más importante, la de Proaño, cerca de Fresnillo”.²⁰⁹

Después de 1821 se abrió la inversión a los capitales extranjeros principalmente a los ingleses por falta de capital nacional. Éstos invirtieron de 1826 a 1829 en los centros mineros de Guanajuato, Zacatecas y Sombrerete más

²⁰⁶ Vega de: *Los Dilemas de la organización Autónoma...*, p. 281.

²⁰⁷ García: *Memorias [1833]*, p. 20.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ Ríos: *Formar ciudadanos...*, pp. 44-45.

de cinco millones de pesos, empero, las precarias condiciones de las minas y la ausencia de maquinaria provocaron pérdidas a los inversionistas:

Desde finales de 1827 los capitales británicos comenzaron a temer un fracaso en sus negocios mineros, puesto que las empresas establecidas, en lugar de rendir utilidades producían pérdidas. Ya en 1828 los accionistas de la Compañía Unida se negaban hacer más aportaciones. Diversos factores originaron el fracaso: el estado de atraso de la técnica minera y de los métodos de explotación, falta de habilidad de los trabajadores, no había máquinas de vapor para el desagüe de la minas, no había vías de comunicación para el transporte de la maquinaria para el laboreo de los fondos mineros.²¹⁰

La falta de inversión nacional obligaba a ofrecer las inversiones a los extranjeros, sin embargo, los inversionistas ingleses no encontraron todas las comodidades deseadas por el mal estado de las minas y el atraso de los mecanismos de trabajo; esto trajo como consecuencia que algunos inversionistas retiraran sus inversiones. El otro gran proyecto económico que se desarrolló en Zacatecas desde 1824 fue al estanco del tabaco que logró consolidarse con la instalación de dos fábricas en el estado, una en 1824 en la capital y otra en 1827 en Villanueva, con esto el tabaco se consolidó como uno de las contribuciones indirectas más rentables de la hacienda estatal.

Como ya señalamos, el Congreso Constituyente Mexicano decretó el 9 de febrero de 1824 la continuidad del estanco entre la federación y los estados.²¹¹ Esta ley fue uno de los elementos centrales que permitió que desde la regiones se pensara en el estanco como una nueva contribución a sus ingresos y desde luego el control efectivo de esta renta indirecta dependería en gran parte de la capacidad política y económica de los estados, sin olvidar por supuesto el problema del contrabando y descapitalización que aquejaban al estanco del tabaco. En este sentido, podemos plantear que el estado de Zacatecas logró entre 1823 y 1833 institucionalizar la renta del tabaco como una de sus principales fuentes de ingresos gracias al liderazgo del congreso estatal.

²¹⁰ Cué Cánovas, Agustín: *Historia Social y Económica de México, 1521-1854*, Trillas, México, 1987, p. 296.

²¹¹ Decreto sobre el estanco del tabaco: Colección de Los Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Mexicano, Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824 en que cesó. <http://biblio2.colmex.mx/bibdig/decretos002/base1.htm>. 1 de diciembre de 2009.

3.4. Ingresos y egresos de la hacienda pública de Zacatecas, 1826-1830.

A continuación se presentará una serie de datos estadísticos a través de los cuales se intentará dar cuenta de los diferentes ingresos y egresos en Zacatecas a partir de 1826, con el objetivo de mostrarlos como antecedentes de la eficiente recaudación en los años treinta.

Cuadro VI. Ingresos de la hacienda pública del estado de Zacatecas en pesos corrientes, 1826-1829.

Mes/año	1826	1827	1828	1829
Enero	51,435.00	80,989.00	92,236.00	62,030.00
Febrero		66,944.00	71,525.00	
Marzo		171,719.00	115,704.00	161,743.00
Abril		173,313.00	66,970.00	84,088.00
Mayo	110,935.00	76,951.00	78,286.00	
Junio	122,525.00	64,954.00	87,874.00	73,468.00
Julio	116,290.00	69,768.00	76,113.00	77,755.00
Agosto	111,300.00	76,781.00	79,636.00	
Septiembre	134,994.00	114,693.00	82,168.00	127,481.00
Octubre	143,737.00	93,572.00	96,035.00	
Noviembre	140,997.00	77,778.00		106,219.00
Diciembre	107,898.00	89,689.00		100,575.00
Total	1,040,111.00	1,157,151.00	846,547.00	793,359.00

Fuente: AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, cajas 8-12.

No se encuentran los datos completos de los ingresos de todos los meses, a excepción de 1827, sin embargo, podemos hacer algunas estimaciones y consideraciones. Los años de 1826 y 1827 mantuvieron un crecimiento constante, mientras que en 1828 y 1829 los ingresos disminuyeron considerablemente. A partir del año de 1828 hubo una constante agitación social a nivel nacional, y en Zacatecas no fue la excepción, ocurrieron distintos acontecimientos que inevitablemente influyeron para que no se completara la recaudación de este año y el siguiente.

Por ejemplo, en 1828, se incrementaron los robos, una gavilla de ladrones atacó Fresnillo y agredieron al jefe político. "Zacatecas en los últimos días de 1828

y principios de 1829 se vio en peligro de ser saqueada: llegó a oírse en la noche última del mes de diciembre de 1828, el horroroso grito de alarma que esparció el terror y el espanto por todos los ángulo de la ciudad, y que no tardó en ser repetido en otros puntos del estado”.²¹²

¿Qué nos dicen estos datos? Los ingresos de 1826 no están completos, sin embargo, se observa que los ingresos fueron los siguientes. En mayo el ingreso fue 110,935 pesos, en junio subió 11, 590 pesos. En julio presentó un ligero descenso de 6,235 pesos, de igual forma en agosto bajó 4,990 pesos respecto a julio. De agosto a noviembre se presentó un incremento de 29, 697 pesos. En diciembre bajó 33, 099 pesos con respecto a noviembre.

En 1827, los ingresos están completos y se observa lo siguiente: de enero al mes de abril se dio un incremento de 92, 324 pesos. En mayo bajó 96, 362 pesos, de éste mes a septiembre se presentó un aumento de 37, 742 pesos, sin embargo, del dicho mes hasta diciembre hubo una baja de 25, 004 pesos.

La recaudación del año de 1828 no está completa: de enero a febrero bajó la captación a 20, 711 pesos, de éste último mes a marzo subió 44, 179 pesos. De marzo al mes de abril bajó 48, 734 pesos, sin embargo, del mes de abril a octubre se dio un incremento de 29, 065 pesos.

Finalmente, en 1829, los resultados son los siguientes: del mes de enero a marzo hubo un incremento de 99, 713 pesos. De marzo al mes abril se presentó un descenso de 77, 665 pesos. De abril a septiembre la recaudación fue de 43, 393 pesos. De septiembre a diciembre bajó a 26, 906 pesos.

Otros acontecimientos que se presentaron en Zacatecas en 1829 que nos pueden explicar la falta de datos fiscales fue la invasión que hizo San Luis Potosí, los motines de Sombrerete y los constantes ataques de las gavillas de ladrones que asolaban a la población.²¹³

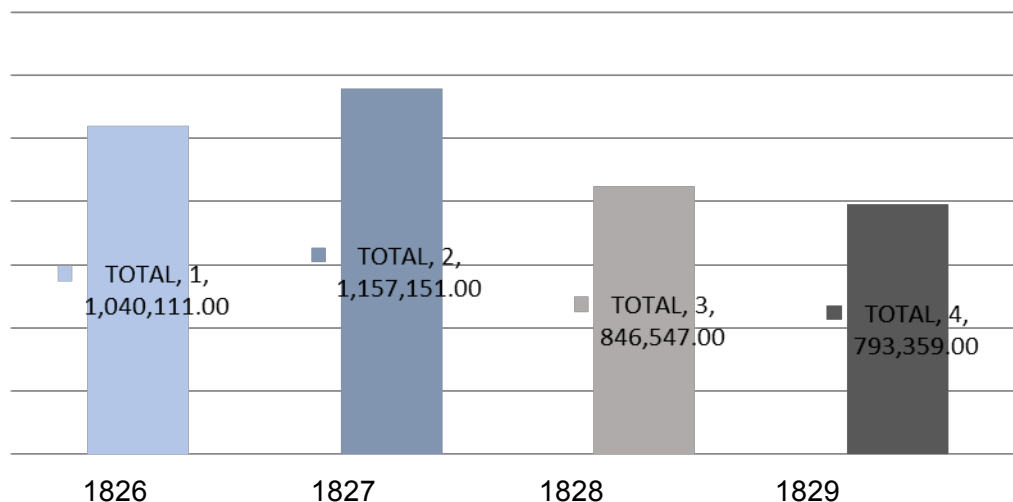
Los ingresos totales de 1826 a 1829 muestran el nivel de recaudación que se realizó en este periodo. A excepción de 1827 que se puede considerar como un año relativamente tranquilo, el resto no muestran completos sus ingresos. En la

²¹² García: *Memorias [1831]...*, p. 6.

²¹³ *Ibidem*, p. 2.

siguiente gráfica se muestra la evolución de los caudales, aunque debe tomarse en cuenta que no todos presentan la totalidad de sus recursos.

Gráfica III. Total de ingresos, 1826-1829 en pesos.



Fuente: Gráfica elaborada a partir de la suma de los ingresos totales por año.²¹⁴

La información presentada en el cuadro VI y en la gráfica III corresponde a los ingresos de los siguientes productos:

1. 3% de platas.
2. Alcabala de efectos del país.
3. 3% de consumo de efectos de extranjeros.
4. 2% de extracción de moneda.
5. Derechos de fundición y ensaye.
6. Tabacos de la fábrica del estado.
7. Papel sellado.
8. Reintegro en plata de la moneda de cobre.
9. Penas de cámara.
10. Depósitos.
11. Administraciones subalternas.
12. Reintegro de suplementos.²¹⁵

²¹⁴ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 8, expediente 12; caja 9, expediente 21; caja 10, expedientes 24 y 30; caja 11, expedientes 8, 15, 23 y 41; caja 12, expedientes 2, 9, 15, 17, 24 y 34; caja 13, expedientes 25 y 40; caja 14, expediente 6, 22 y 28.

²¹⁵ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 8, expediente 11, f. 4, 15 de mayo de 1826.

Estos doce productos aportaron en ingresos de 1826 a 1829 la cantidad de: 3, 837, 168 pesos. El mejor año en la recaudación fue 1827 que logró recabar aproximadamente el 30% de los ingresos totales en este periodo. El segundo mejor año fue 1826 con el 27%, en tercer lugar el año de 1828 recabó el 22% de los ingresos totales. 1829 fue el año con menor recaudación logrando el 20% del ingreso total.²¹⁶

¿Cuántos fueron los egresos en el periodo de 1826 a 1829? A continuación se presenta la relación de la siguiente forma:

Cuadro. VII. Egresos de la hacienda pública del estado de Zacatecas en pesos corrientes (1826-1829).

Mes/año	1826	1827	1828	1829
Enero	27,695.00	52,042.00	74,931.00	137,397.00
Febrero		49,328.00	66,852.00	
Marzo		69,252.00	112,522.00	202,729.00
Abril		93,514.00	88,620.00	136,282.00
Mayo	45,463.00	66,165.00	100,130.00	
Junio	59,204.00	82,182.00	53,750.00	74,802.00
Julio	59,793.00	63,346.00	37,552.00	84,058.00
Agosto	28,074.00	116,339.00	40,300.00	
Septiembre	54,373.00	91,662.00	119,527.00	116,420.00
Octubre	53,524.00	77,038.00	73,898.00	
Noviembre	91,059.00	71,592.00		68,152.00
Diciembre	35,998.00	77,466.00		116,280.00
Total	455,183.00	909,926.00	768,082.00	936,120.00

Cuadro realizado en base a la suma de los egresos de cada mese y por año.

Fuente: AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, cajas: 8-14, correspondientes a los años de 1826 a 1829.

Los egresos de 1826 muestran la siguiente evolución: en enero se destinaron 27, 695 pesos, en mayo se manifestó un incremento de 17, 768 pesos. En junio y julio los gastos se mantuvieron en aproximadamente 59, 000 pesos. En agosto hubo un descenso a 28, 074 pesos, sin embargo, en los meses de septiembre y octubre el gasto osciló por encima de los 53, 000 pesos. Es muy considerable el aumento

²¹⁶ El cálculo de los porcentajes no es exacto, está calculado en función de porcentajes aproximados.

que se presentó en el mes de noviembre ya que se ubicó en más de 90, 000 pesos, pero volvió a bajar en diciembre a 35, 998 pesos.

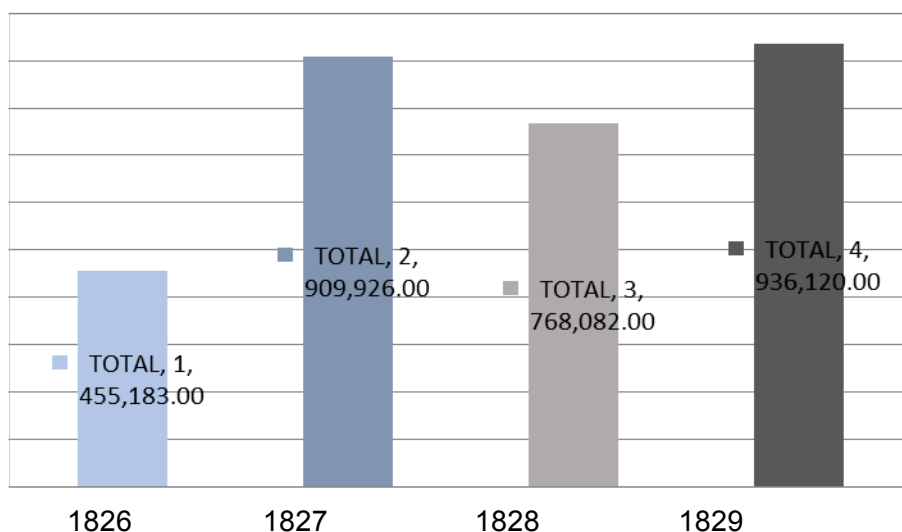
En 1827 se cuenta con todos los gastos del año lo que permite hacer el siguiente análisis: el gasto que se efectuó fue prácticamente el doble con respecto a 1826 a pesar de que faltan los egresos de tres meses. De enero al mes de agosto con excepción de febrero el gasto de cada mes fue en aumento y de septiembre a diciembre se presentó una disminución.

El año 1828 mostró la siguiente dinámica en sus egresos: en los tres primeros meses se percibió un ascenso en sus gastos, sin embargo, en el cuarto mes bajó y en el quinto volvió a subir. Entre los meses de junio, julio y agosto el gasto se mantuvo más o menos estable entre los 40, 000 y 50, 000 pesos. En septiembre se presentó un elevado gasto con referencia a los meses inmediatos y volvió a bajar en octubre.

1829 fue un año difícil, según la gráfica a excepción de septiembre y noviembre todos los demás meses que registraron egresos percibieron *déficit* fiscal, es decir, se gastó más de lo que ingresó. De un total de 793, 359 pesos de ingresos se gastaron 936, 120 pesos, lo que representó un *déficit* total en este año de 142, 761 pesos. ¿Qué fue lo que pasó, los gastos del estado aumentaron o los ingresos disminuyeron? Lamentablemente las tablas no están completas y no se puede responder concretamente a esta pregunta, sin embargo, se puede pensar que una posible causa de esta situación haya sido la difícil situación social por la que pasó Zacatecas en este periodo; constantes ataques de bandidos a su territorio.

La siguiente gráfica da cuenta de los de gastos que se presentaron. 1826, fue el año que menos gastos tuvo, mientras que 1829 fue el año que más gastos presentó a pesar de la falta de los registros de los egresos de cuatro meses.

Gráfica IV. Total de egresos, 1826-1829 en pesos.



Fuente: Gráfica realizada en base a la suma de todos los egresos por año.²¹⁷

Los gastos presentados en el cuadro VII y en la Gráfica IV se realizaron en los siguientes rubros:

1. Sueldos y gastos del Congreso
2. Sueldos del Supremo Gobierno
3. Sueldos del Supremo Tribunal de Justicia
4. Sueldos de la Dirección y Administración General
5. Gastos de ensaye
6. Gastos de tabaco
7. Comisaria General
8. Colegio de San Luis Gonzaga
9. Extraordinarios
10. Depósitos
11. Suplementos
12. Moneda de cobre.²¹⁸

A doce ramos se destinaron los ingresos de 1826 a 1829. El gasto total ascendió a la cantidad de: 3, 069, 311 pesos. El año de 1829 fue el que más gastos presentó con el 30.49% aproximadamente, en 1827 se destinó el 29.63%. El año de 1828 destinó el 25.03% y el que menos gastos mostró fue 1826 con el 14. 83% de los gastos totales. El año de 1829 fue el que más gastos tuvo y menos ingresos se recabaron. Al comparar los datos anteriormente mencionados en dicho periodo se

²¹⁷ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, cajas: 8-14, correspondientes a los años de 1826 a 1829.

²¹⁸ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 8, expediente 12, f. 1, 1 de junio de 1826.

obtuvo un total de ingresos de 3, 837, 168 pesos y un egreso de 3, 069, 311 pesos y un sobrante de 767, 857 pesos.

Según la *Memoria* de 1833 de Francisco García Salinas que contempla el periodo fiscal que va del 1º de diciembre de 1828 al 30 de noviembre de 1830 los ingresos del estado totales ascendieron a la cantidad de 1, 688, 098 pesos y los egresos fueron 1, 955, 687 pesos, lo que dio como resultado un *déficit* de 267, 589 pesos. En la misma *Memoria* que contempla los años fiscales del 1º de diciembre de 1830 al 30 de noviembre de 1832 los ingresos totales ascendieron a 2, 953, 514 pesos y los egresos representaron 2, 967, 642 pesos con un *déficit* de 14, 128 pesos.²¹⁹

Si comparamos los datos de las *Memorias* con la información presentada en los cuadros y gráficas, encontramos que los años fiscales de 1826 a 1829 le aportaron en ingresos totales a la hacienda pública de Zacatecas 3, 837, 168 pesos y los egresos ascendieron a 3, 069, 311 pesos, de esto se desprende que hubo un sobrante de 767, 857 pesos. Del 1º de diciembre de 1828 al 30 de noviembre de 1830 hubo un *déficit* de 267, 589 pesos, y en el segundo periodo 1830 a 1832 el *déficit* fue de 14, 128 pesos.

Según los datos de los años 1826-1829, los ingresos de la hacienda zacatecana fueron relativamente estables, aunque en el año de 1829 se presentó un ligero descenso. Por otro lado, de acuerdo a la contabilidad económica de las *Memorias* de Francisco García Salinas podemos observar una baja en la recaudación de impuestos que provocó un *déficit*, sin embargo, esta disminución es en el total de los impuestos, pero al analizar cada uno de los rubros que conforman la hacienda pública del estado nos damos cuenta que en el periodo de 1826 a 1832 el estanco del tabaco fue el que más ingresos recaudo, incluso por encima de las alcabalas y de la minería. Las diferentes acciones y medidas que se tomaron en el estado de Zacatecas en este periodo permitieron que este estado tuviera una exitosa recaudación.

En suma, dos propuestas de desarrollo económico se implementaron en la primera etapa nacional: pragmática y doctrinaria. Todo apunta a que la

²¹⁹ García: *Memorias...*, [1833], s/p.

hegemónica en lo fiscal fue la pragmática por la persistencia de la estructura económica de la etapa colonial: alcabalas y monopolios. El ejercicio fiscal que se desarrolló en México durante la primera mitad del siglo XIX se puede caracterizar como poco exitoso, la difícil situación política, económica y social no permitieron que se lograra la unidad nacional, sin embargo, a pesar de los constantes problemas surgió un intenso debate legislativo por tratar de romper con la vieja estructura colonial y dar paso a una moderna política fiscal liberal sustentada en las contribuciones directas y no en las indirectas: algunos estados como Jalisco intentaron establecer las contribuciones directas como la base de su hacienda pública; y otros estados como Zacatecas, al menos en la Primera República Federal no las implementaron.

La entidad zacatecana en este periodo gozó de una posición política y económica privilegiada que le permitió no cambiar su sistema rentístico, pero sí racionalizar el ejercicio administrativo, y éste representó un cambio importante. El éxito recaudatorio del estado zacatecano no se explica solamente por las buenas decisiones y liderazgo del Congreso y la elite política regional. El movimiento insurgente no había afectado la estructura económica de Zacatecas, la minería, como si había ocurrido en Guanajuato. Por lo tanto, la conjugación de una serie de factores como liderazgo político de actores como Francisco García Salinas, amén de una cierta cohesión de la elite, la no destrucción de la estructura minera y, finalmente, el éxito recaudatorio del estanco del tabaco permitieron un estado fuerte política y económicamente, defensor activo del federalismo mexicano, por lo menos hasta 1835.

Capítulo 4

Régimen centralista y nuevo proyecto de reforma fiscal liberal, 1835-1846.

En este capítulo se abordará la república centralista de 1835 a 1846 y se pretende analizar la estructura fiscal que se desarrolló en este periodo; centrándonos en la discusión legislativa que propició la centralización de las decisiones políticas y económicas y como resultado de dicha discusión la implementación de una política fiscal que permitiera sostener el aparato estatal y hacer más eficiente el gasto público. El objetivo general es dar cuenta del papel que asumió la fiscalidad en este periodo.

Para tal propósito se plantea la siguiente hipótesis: la política de fiscalización que se inició en 1835 fue parte de un proceso fiscal que se inició a finales de la etapa colonial y perduró en el primer federalismo, cuyo esfuerzo gubernativo, aunque fallido, fue establecer impuestos directos liberales y no basar la recaudación solamente sobre las contribuciones indirectas. Si bien es cierto que las contribuciones directas implementadas en el régimen centralista no tuvieron los resultados esperados y las alcabalas continuaron siendo la principal fuente de ingresos, no se puede dejar de lado el intenso debate legislativo y fiscal que se dio durante dicho periodo como una forma gradual que madurará y se consolidará con la Constitución de 1857.

4.1. Fracaso fiscal de la Hacienda nacional en la Primera República Federal, 1824-1835.

¿Qué factores contribuyeron a que se haya presentado la primera reconfiguración del sistema federal mexicano con la instauración de la primera República centralista en 1835? Uno de los fundamentos principales que explican este tránsito fue el poco éxito de las finanzas públicas del régimen federal. El pacto federal de 1824, que dio vida al federalismo mexicano, no logró crear un Estado fuerte, tampoco estableció una política de impuestos directos que le permitiera gozar de una soberanía fiscal independiente y centralista. En este sentido, se está en

presencia de una forma jurídica federal y confederal en los hechos donde las entidades y regiones son dotadas de mayores facultades que la federación.²²⁰

Marcello Carmagnani argumenta que con el pacto que legitimó la división de rentas entre la federación y los estados se había creado una doble soberanía fiscal. Esta nueva relación fiscal estaría determinada por la superioridad formal del poder federal que fue aceptada por los estados a través del pago del *contingente*.²²¹ Así, dicho reconocimiento político y jurídico formal propició que los estados se automatizaran del poder federal, “haciendo propios todos los impuestos exigibles en su territorio. Ello significa, en lo que refiere a las finanzas públicas, que no se está en presencia de un verdadero régimen federal sino de un sistema estatal de tipo confederal”.²²²

La mayoría de las entidades no cumplieron con el *contingente* que tenían que destinar a las arcas de la federación y como consecuencia los estados se fortalecieron fiscalmente. La federación se vio minimizada por el sistema fiscal que se adoptó en 1824. Jorge Castañeda Zavala expone tres aspectos que caracterizan el *contingente*: 1) fue el elemento fundamental en la negociación política; 2) se convirtió en el instrumento fiscal que permitió observar el desarrollo de las regiones y 3) no hubo regularidad en los pagos ya que se dependía de la situación de la hacienda pública estatal.²²³

A partir de 1835 se eliminó esta doble esfera fiscal y se constituyó una sola administración de impuestos. ¿Por qué se estableció un nuevo orden fiscal? Carmagnani expone que la política fiscal que se había iniciado en 1824 no logró crear un Estado central fuerte que pudiera hacer cumplir a los estados la entrega puntual del *contingente* y tampoco logró administrar eficientemente las entradas

²²⁰ Carmagnani: *Las formas del federalismo...*, p. 13.

²²¹ En los debates del Congreso que daría forma a la primera República Federal, se decidió crear un impuesto fiscal que permitiera a los estados aportar una parte de sus ingresos para el sostenimiento del gobierno nacional; dicha contribución monetaria anual fue conocida como el *contingente*, la cual, en principio, aportaría 30% del total de las finanzas nacionales. El *contingente* tuvo dos periodos de aplicación: 1824-1835 y 1846-1861. Castañeda Zavala, Jorge: “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001, p. 135.

²²² Carmagnani, Marcello: *Economía y política...*, p. 88.

²²³ Castañeda: “El contingente fiscal...”, p. 136.

que le correspondían del Distrito Federal y como resultado, se dio un progresivo empobrecimiento del Estado central y la necesidad de recurrir constantemente a los recursos extraordinarios, los préstamos internos.²²⁴ Durante la primera mitad del siglo XIX el gobierno mexicano no tuvo otra alternativa que endeudarse para solventar sus gastos y fueron los agiotistas que con altas tasas de interés prestaron los recursos al gobierno nacional.

Como consecuencia de la política fiscal en la primera república federal (1824-1835) el Estado mexicano vivía en constante *déficits*. No lograba cubrir sus necesidades fiscales con los impuestos que le habían sido establecidos en 1824. Por lo tanto, se puede concluir que durante este periodo hubo un freno fiscal a las finanzas del Estado, generado por la tradición y persistencia de los intereses regionales, además de una debilidad institucional manifestada en el Congreso. En contraparte, los estados lograron fortalecerse gracias a los recursos financieros que les fueron asignados.²²⁵

En este contexto, se presentaron una serie de reformas liberales que tendrían como objetivo cubrir los constantes *déficits* e ir configurando un Estado central fuerte. Valentín Gómez Farías, tras ocupar el cargo de vicepresidente de la república, entre abril de 1833 y mayo de 1834, impulsó reformas liberales encaminadas a subsanar las finanzas públicas a partir de la desamortización de bienes eclesiásticos.²²⁶ Dentro de estas reformas liberales destacó el proyecto presentado a la cámara de diputados por Lorenzo de Zavala el 7 de noviembre de 1833. La propuesta estipulaba lo siguientes:

Se trataba de la amortización de la deuda nacional a partir de la desamortización de los bienes de los monasterios y conventos, con un valor estimado de 80 000 000 de pesos, con los que, descontados los recursos necesarios para mantener al clero regular (aproximadamente unos 20 000 000 de pesos), se decía resolverían los problemas del crédito público y se restauraría la confianza en las finanzas de la federación.²²⁷

Este proyecto, como otros, finalmente no se aprobó, pero, dentro del debate liberal por encontrar los recursos necesarios a la federación, las posesiones de la Iglesia

²²⁴ Carmagnani: *Economía y política...*, pp. 89-90.

²²⁵ Carmagnani: *Las formas del federalismo...*, pp. 12-13.

²²⁶ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 174.

²²⁷ *Ibidem*, p. 175.

y su posible expropiación siempre estuvo latente. Era necesario un cambio en el sistema fiscal federal, de lo contrario el Estado continuaría en una constante crisis financiera que lo orientaba hacia la dependencia respecto a los préstamos internacionales y nacionales a través de los agiotistas, representantes del capital comercial.

Las reformas liberales en materia de finanzas públicas que se discutieron entre 1833 y 1834 tenían el propósito de sanear el *déficits* presupuestal en que se encontraba siempre el gobierno federal. La no trascendencia de estas reformas debe de ser contextualizada a partir de la afectación que se haría a la Iglesia, al ejército, a la gran propiedad y a los agiotistas. Sobre estas cuatro corporaciones se dirigirían las reformas a través de la confiscación de bienes o por medio del gravamen. Ernest Sánchez Santiró explica que en el tránsito hacia el centralismo se mostró una moderación en materia de finanzas públicas: “un reformismo fiscal gradualista en el marco de un régimen político estable, dotado de mayores garantías para la iglesia, los propietarios y el ejército”.²²⁸

4.2. Gobierno general sin recursos: intervención de las haciendas públicas de los departamentos, 1835-1837.

¿Cuál fue la lógica de la fiscalidad al instaurarse el centralismo en 1835? Antes de la etapa centralista la fiscalidad estuvo determinada por el decreto de 1824 que había definido una doble soberanía fiscal entre los estados y la federación. Los resultados de esta fiscalidad fueron más favorables a las entidades que al gobierno general. De 1824 a 1835 el Estado mexicano comenzó a constituirse bajo una fiscalidad que no le alcanzó para solventar su funcionamiento, en cambio los estados lograron un desarrollo más articulado y eficiente como fue el caso de Zacatecas.

El 3 de octubre de 1835 se dictó la primera ley del gobierno centralista²²⁹ que estableció la supresión de las legislaturas por juntas departamentales y la

²²⁸ *Ibidem*, p. 176.

²²⁹ Esta ley de 3 de octubre [de 1835] iniciaba el proceso efectivo de la centralización del poder en la ciudad de México, sobre todo en lo tocante a la designación del personal y a la política fiscal.

sujeción de los gobernadores al gobierno central. Las haciendas públicas de los estados fueron intervenidas por el poder federal y las medidas dictadas para dicho efecto fueron las siguientes:

1. En cada lugar donde hubiere oficinas de rentas pertenecientes a los estados, practicarán los jefes de ellas un corte de caja, con expresión de los ramos a que pertenezcan los ingresos y egresos, y demostración de la existencia de caudales que resulten, cuyos cortes serán firmados por los responsables, e intervenidos por los comisarios generales o sub comisarios donde los hubiere, y en falta de éstos, por la primera autoridad política del lugar.
2. Formarán igualmente dichas oficinas de rentas, con la propia intervención, un estado en que consten por menor las existencias de efectos pertenecientes a las mismas, como son tabacos, papel sellado, y cualesquiera otros, expresando el peso, número o medida de los artículos según su clase.²³⁰

Los comisarios generales fueron la autoridad del gobierno central que se encargarían de dar cuenta de las condiciones en las que se encontraban las oficinas de rentas de los estados. El control de los recursos públicos de los estados fue el objetivo fundamental de las leyes fiscales iniciadas en 1835: eliminar la doble soberanía fiscal. ¿Cuál fue el elemento distintivo de esta reforma fiscal iniciada en 1835? La particularidad fundamental era la construcción de la unidad fiscal en manos del gobierno centralista, esto no quiere decir que se tuvieran que suprimir las haciendas públicas de los estados, éstas siguieron recaudando los impuestos, pero ahora los caudales públicos serían administrados y controlados por el gobierno central. Los estados ya no gozarían de la autonomía y libertad que se les había permitido en el régimen fiscal de 1824.

¿Cuál fue la posición de los gobernadores al quedar supeditados directamente al gobierno central? En todo lo relativo al ramo de Hacienda, los gobernadores y las respectivas oficinas procederán de acuerdo a las leyes, reglamentos y disposiciones de los estados y sus obligaciones fueron las

Tres semanas después, el 23 de octubre, se publicaron los principios, o “bases”, del nuevo marco constitucional, y de nuevo las mismas cinco personas –Sánchez de Tagle, Pacheco Leal, Cuevas, Anzorena y Valentín- fueron las encargadas de la redacción. Los principios se establecieron en 14 artículos que empezaban con la confirmación de la intolerancia religiosa en favor del catolicismo como única fe permitida. El gobierno habría de ser republicano, representativo y popular, con el poder supremo dividido en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial, las que no podrían unirse en ninguna circunstancia. Costeloe, Michael: *La República central en México, 1835-1846*. “hombres de bien” en la época de Santa Anna, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 133-134.

²³⁰[Ley] Dublán Manuel y José María Lozano: *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, 1878, tomo III, (CD) en Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica de Zacatecas, p. 76.

siguientes: conocer en su totalidad la existencia del monto de las rentas de su territorio y de los gastos para su recaudación; informar al gobierno central de las cantidades disponibles para las atenciones generales, esta disposición se llevaría a cabo después de considerar los gastos necesarios del estado; pedir a los comisarios generales las instrucciones necesarias para realizar dichas disposiciones.²³¹ En este sentido, los gobernadores remitirán la información requerida y necesaria al secretario del despacho de hacienda, y éste remitirá los datos a la dirección general de rentas y ésta, por conducto del ministerio de hacienda, comunicará al supremo gobierno todo lo relativo a los impuestos.²³²

El 23 de octubre de 1835 se promulgó una ley que contenía las bases para la nueva Constitución centralista. En 14 artículos se estableció la nueva dinámica constitucional que regiría a la nación mexicana, en ellos se especificaba la religión, los derechos, el sistema gubernativo, la división de poderes con un Supremo Poder Conservador que tendría la función de árbitro, división del territorio nacional en departamentos y una ley de Hacienda pública.

La diferencia fundamental en términos de fiscalidad entre las constituciones de 1824 y 1836 fue la eliminación de la doble soberanía fiscal. Ahora el gobierno central se erigiría como la principal autoridad que se encargaría de controlar los recursos públicos y los estados quedarían supeditados a las órdenes del gobierno nacional: “se argumentaba que la gestión centralizadora de los impuestos se adecuaba más a un país como México que, durante casi tres siglos, había mantenido una única soberanía fiscal. Algo que el federalismo había perturbado. Bajo esta convicción, y ante los apremios que se estaban presentando al erario nacional se procedió a la centralización”.²³³ Otra diferencia fue que dentro de este paquete fiscal de 1836, se pretendió que el conjunto de contribuciones que constituirían la Hacienda pública estaría basado en contribuciones directas.²³⁴ Según Martín Sánchez Rodríguez durante el centralismo, en materia de fiscalidad,

²³¹ *Ibidem*, p. 77.

²³² *Ibidem*, p. 78.

²³³ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 177.

²³⁴ Jáuregui, Luis: “La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México independiente”, en Sandra Kuntz Ficker (Coordinadora): *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México, México, 2010, p. 245.

se dieron los primeros pasos para transitar de un *antiguo régimen* a un Estado *moderno* por las diferentes medidas que se dictaron.²³⁵

¿Por qué se intervinieron los erarios estatales y quién estaría a cargo de esta función? Una de las causas de apropiarse de los fondos de los estados por el gobierno general fue para solventar sus gastos. La historiografía refiere que la rebelión de los colonos de Texas²³⁶ fue uno de los principales motivos que llevó al gobierno general a buscar recursos donde los hubiera. El 15 de diciembre de 1835 bajo el interinato en la presidencia de la república de Miguel Barragán²³⁷, la secretaria de Hacienda dispuso lo siguiente:

Metodizar la administración de los caudales procedentes de las rentas de los departamentos para el mayor orden de la cuenta y razón, distinguiéndose las oficinas según sus respectivas clases de recaudación y distribución, para que las primeras queden dedicadas a la percepción de los productos, sin satisfacer más gastos que los de la recaudación, y las segundas, a la inversión, de los mismo productos de los objetos señalados por las leyes y disposiciones supremas vigentes, haciéndose extensivo este sistema, cuya utilidad tiene acreditada la experiencia a todos los Departamentos, por la notoria conveniencia y necesidad de tener uniformadas sus operaciones en lo conducente al ramo de Hacienda, cesando desde luego la diferencia en la administración que se observa entre ellos, y no puede continuar sin grave detrimento del servicio.²³⁸

El gobierno central implementó el proyecto fiscal de 1835 tras intervenir las haciendas públicas de las entidades, a raíz de la necesidad imperiosa para hacerse de recursos. El control y administración de los caudales en los

²³⁵ Sánchez: "Política fiscal...", p.191.

²³⁶ El 22 de junio de 1835 se habían levantado en San Felipe los colonos de la jurisdicción de Austin, en contra del cambio de la forma de Estado federal y decididos a sostener la constitución de 1824 y la del estado de Coahuiltepec. Para someterlos se confió el mando militar a Santa Anna, quien dio inicio a la campaña de Texas el 27 de noviembre, acompañado de un desbordante pero infundado optimismo, pues si bien tuvo algunos éxitos, el 19 de mayo de 1836 se anunciaba en el Congreso su estrepitosa derrota en San Jacinto. El Congreso declaró nulo y sin ningún valor cualquier tratado convenido entre el derrotado general en prisión y los colonos levantados. El 3 de marzo de 1837, el gobierno de Estados Unidos reconocía a Texas como república independiente de México. Todo este proceso de agudización del conflicto y de traumática separación de esta porción territorial coincidiría con el tránsito del federalismo al centralismo y con la redacción de las Siete Leyes, quedando así inevitablemente vinculados. Pantoja Morán, David: *El Supremo Poder Conservado. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, México, 2005, p. 375.

²³⁷ El 28 de enero de 1835 el general Antonio López de Santa Anna renuncia al cargo de presidente de la república, dicha petición no le fue aceptada y se le permitió separarse del gobierno para atender su salud y como presidente interino fue nombrado Miguel Barragán. [Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, pp. 15-16.

²³⁸ *Ibidem*, p. 112.

departamentos sería a través de los jefes de oficina, los cuales remitirán un corte de caja que entregarán al comisario general o subcomisario, los cuales a su vez fungirían como representantes del gobierno general en los departamentos. Al ser notificados de las existencias recibían de forma inmediata los caudales que se encontraran disponibles después de haber deducido los sueldos y gastos de la administración. En los lugares donde no existieran comisarios generales, los administradores de correos asumirán dicha función y cuando no hubiere ninguna de las autoridades mencionadas, la primera autoridad política del lugar asumirá, a su vez, el citado papel. Otra de las actividades que tuvieron a cargo los comisarios generales fue la de realizar los pagos correspondientes que tenían a su cargo las oficinas recaudadoras de los departamentos. Los subcomisarios entregarían a los comisarios las cuentas y los caudales existentes, y éstos los remitirán a la tesorería general que los enviará a la Secretaría de Hacienda de la República. Estas medidas dictadas por el gobierno central tuvieron como objetivo principal socorrer con la puntualidad a las tropas que intentaban controlar a los rebeldes de Texas, y fue a través de la consignación de los productos de las rentas de los departamentos.²³⁹

El gobierno general no contaba con los recursos necesarios para hacer frente a la rebelión texana, por consiguiente se vio en la necesidad de buscar la forma de financiar la guerra separatista. Barbara Tenenbaum sostiene que las reformas fiscales iniciadas en el etapa centralista obedecieron más a una necesidad económica para enfrentar la rebelión de Texas y los problemas con Francia que a una proyecto de reforma fiscal.²⁴⁰ En contraparte, Martín Sánchez Rodríguez argumenta que no se puede negar la existencia de un proyecto fiscal bien articulado y estrechamente ligado con el proyecto político de la república centralista.²⁴¹

Los límites del gobierno general al intervenir las haciendas públicas de los departamentos no son muy claros. Hasta el momento la información analizada no permite observar con claridad el funcionamiento de este nuevo proyecto fiscal en

²³⁹*Ibidem*, pp. 112-113.

²⁴⁰Tenenbaum A.: *México en la época...*, pp. 67-69.

²⁴¹Sánchez: "Política fiscal...", p. 212.

el centralismo, sin embargo, la ley de 9 de enero de 1836 da cuenta de algunas de las limitaciones del gobierno central. En ella se disponía que el gobierno ejerciera sus facultades, de utilizar hasta la mitad de las rentas de los departamentos, mientras subsistiera la guerra provocada por los colonos de Texas. En esta misma disposición se especifica que no se puede alterar en lo más mínimo el método o forma de recaudación de los departamentos.²⁴² Esta ley nos confirma que los departamentos, en lo respectivo a su hacienda pública, siguieron funcionando como antes, pero ahora con la particularidad, al menos al inicio del centralismo, de la intervención de una parte de sus fondos por medio de los comisarios generales para costear la agitación de Texas. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que en los departamentos no se haya presentado una cierta presión fiscal.

Como ya se mencionó anteriormente, bajo el sistema fiscal centralista la particularidad principal fue la constitución de la Hacienda nacional. El 17 de abril de 1837 el supremo gobierno decretó lo siguiente: “mientras el congreso general establece las rentas que han de formar el erario nacional, continuarán las rentas, contribuciones y bienes que controla el gobierno nacional, de igual forma las rentas, contribuciones y bienes que administran los departamentos o estados bajo el sistema federal que existía al publicarse el decreto de 3 de octubre de 1835”.²⁴³

Con este nuevo decreto el gobierno legalizó y organizó la formación de la masa de impuestos común al suprimir a los estados e instaurar los departamentos. Las modificaciones que se presentaron fueron las siguientes. Se eliminaron las comisarías generales y subalternas: las subcomisarías, las tesorerías departamentales, la dirección, las contadurías y demás oficinas que estaban a cargo de los gobiernos locales.²⁴⁴ Se puede apuntar que las diferentes acciones estaban encaminadas a dos aspectos: primero, eliminar paulatinamente las estructuras fiscales; segundo, se perfila una racionalidad fiscal moderna

Otra novedad de la disposición de 1837 fue la anulación del decreto de 9 de enero de 1836. En él se especificaba que no se podrían realizar modificaciones al método de recaudación al interior de los departamentos y se suprimían los

²⁴²[Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 117.

²⁴³ [Decreto] *Ibidem*, p. 363.

²⁴⁴ Sánchez Rodríguez: “Política fiscal...,” p. 203.

comisarios generales, y en su lugar se establecieron los jefes superiores de hacienda en cada uno de los departamentos. Éstos se convirtieron en la principal autoridad recaudadora, además, todos los empleados de hacienda estarían subordinados a ellos.²⁴⁵ Bajo esta nueva dinámica fiscal, el manejo de los recursos públicos quedó de la siguiente forma: habría dos oficinas principales, una de recaudación y otra de distribución. La primera se encargaría de recaudar y cuidar de los derechos que forman el erario y se le denominará administraciones de rentas y se subdividirán en principales y subalternas; la segunda, tendría la función de invertir los fondos públicos y se le nombrarían tesorerías departamentales.

Los jefes superiores de hacienda serían nombrados directamente por el gobierno nacional con su respectivo salario. Los que más ganaban eran los de México y Veracruz, con una de paga de 5, 000 pesos anuales; los de Oaxaca, Jalisco, Yucatán y Puebla, 4, 000; los de Guanajuato, Zacatecas, Tamaulipas y San Luis Potosí, 3, 000; los de Chihuahua, Durango y Michoacán, 2, 500; los de Sonora, Coahuila, Sinaloa, Chiapas, Nuevo León, Querétaro y Tabasco, 2, 000; y los de Texas, Nuevo México, las Californias y Aguascalientes, 1, 800.

¿Cuáles eran las atribuciones de estas nuevas figuras recaudadoras?

Tenían amplias facultades fiscales; algunas de ellas son las siguientes:

1. Cuidar y vigilar de la recaudación de los caudales.
2. Vigilar la conducta y desempeño de los empleados.
3. Circular las leyes y decretos que la Tesorería General les comunique.
4. Promover ante el supremo gobierno y Dirección General de Rentas el fomento y adelanto de todos los ramos del erario.
5. Nombrar visitadores para las oficinas recaudadoras de los departamentos.
6. Cuidar que las oficinas recaudadoras registren con exactitud y puntualidad sus cuentas.
7. Hacer el reconocimiento de libranza en las casas de moneda.
8. Enviar al gobierno propuesta en terna para los empleos de tesorero y oficiales primeros del departamento, de igual forma hacer proposiciones para los empleos de administradores principales de los departamentos.
9. Se les dotaron atribuciones en el ramo de Hacienda que principalmente estuvo orientado a garantizar el funcionamiento de las tropas.²⁴⁶

²⁴⁵ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 364.

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 364-365.

Después de los jefes superiores de hacienda estaban las administraciones principales, las cuales quedarían ubicadas en las capitales de los departamentos. Éstas estarán sujetas en lo directivo y económico a la dirección general de rentas, creada el 26 de enero de 1831. La obligación de los administradores principales consistiría en recaudar los impuestos y productos de bienes nacionales de acuerdo a su demarcación, además llevarían el control de los ingresos y egresos; también cuidarían de las administraciones y demás oficinas subalternas; realizarían a fin de cada mes y al final de cada año económico cortes de caja; formarían estados generales de los productos totales y líquidos en los departamentos; entregarán a la tesorería departamental los productos de su administración y sus oficinas subalternas; promoverían ante los jefes superiores de hacienda y ante la dirección general visitadores para las administraciones y demás oficinas subalternas; una más de sus facultades residiría en la proposición del número de administraciones subalternas, receptorías y sub receptorías al jefe superior de hacienda, y éste remitiría la propuesta a la dirección general de rentas.²⁴⁷

Según Sánchez Rodríguez, las administraciones principales se convirtieron en el *punto nodal* de la recaudación fiscal durante el centralismo, además de que estuvieron vigiladas por los jefes superiores de hacienda y por la dirección general de rentas.²⁴⁸ El otro eslabón de la estructura fiscal de la ley de 17 de abril de 1837 fueron las administraciones subalternas que dependerían de la administración principal y tendrían las mismas funciones a la que dependían. Su ubicación estaría en los lugares que no son capital de los departamentos. El territorio de las administraciones principales y subalternas presentará una subdivisión en receptorías y sub receptorías. Su función fue que los receptores dependerían directamente de sus administradores y los sub receptores de los receptores, su actividad será la misma que las anteriores oficinas en un nivel más reducido. Remitirán cada uno a su jefe los caudales, cuentas y demás documentos que se les solicite.²⁴⁹

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 366-368.

²⁴⁸ Sánchez: "Política fiscal...", p. 205.

²⁴⁹ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 369.

El último eje de la ley de 17 de abril de 1837 que completa la estructura fiscal en el centralismo eran las tesorerías departamentales. Su función principal fue la de recibir los productos líquidos de las rentas, contribuciones y bienes de los departamentos de acuerdo a las leyes. Cada departamento contaría con una tesorería y dependerían inmediatamente del jefe superior de hacienda. La obligación de los tesoreros departamentales era recibir de las administraciones principales, los productos líquidos de las rentas y posteriormente darles inversión de acuerdo a las leyes y disposiciones del gobierno central, los jefes superiores de hacienda serían los encargados de informarles las diferentes medidas que tendrían que aplicar y éstos las recibirían de la tesorería general.²⁵⁰

Cabe aclarar que hay una diferencia muy notable entre las administraciones principales y las tesorerías departamentales. Las primeras se encargarían de recaudar y conservar los fondos públicos del gobierno nacional, y las segundas distribuirían e invertirían los fondos nacionales. Las dos instancias se ubicarían dentro de los departamentos y estarían vigiladas por el jefe superior de hacienda, representante del gobierno general. Por consiguiente, la fiscalidad que se inició en el centralismo se desarrolló al interior de los departamentos, ya que en éstos era donde se encontraban los recursos.

Entre otras de sus obligaciones que los tesoreros departamentales debían realizar era lo siguiente: llevar el control de los ingresos y egresos; practicar mensualmente y a fin de cada año económico cortes de caja y entregarlo al jefe superior y éste a la tesorería general; proponer al jefe de hacienda un reglamento interior. Cada tesorería contaría con sus trabajadores y sueldos, aunque había variaciones de una a otra. La tesorería de Zacatecas contaba con el siguiente personal y salario: un tesorero, 1,800; el oficial primero contador, 1,200; un oficial segundo, 800; un tercero, 600 y un portero contador de moneda, 400. Otras tesorerías como la de México contaba con el doble de trabajadores y mayores sueldos.²⁵¹

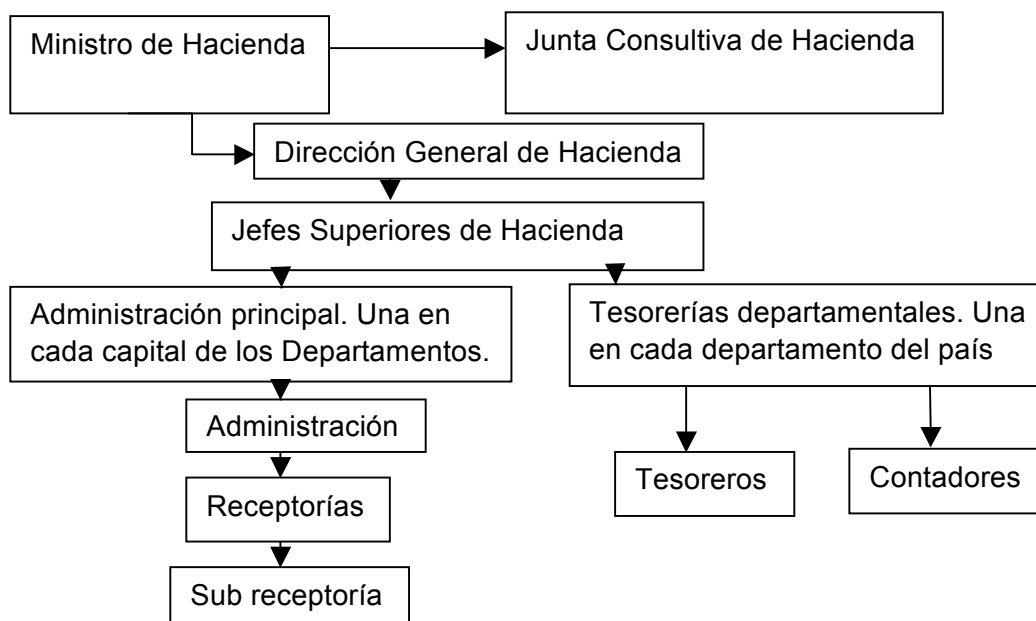
²⁵⁰ *Ibidem*, p. 370.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 371.

Al interior de las tesorerías departamentales los responsables de dar cuenta al gobierno -en la figura del jefe superior de hacienda- fueron los tesoreros y contadores, los cuales recibirían las mayores facultades después de los jefes de hacienda. Al establecerse las tesorerías cesaban las comisarías y sub comisarías, aunque ya habían sido abolidas en el decreto de 9 de enero de 1836, las oficinas que no desaparecieron fueron las de loterías, correos y las de contribuciones directas. ¿Qué atribuciones tendrían los gobernadores en las tesorerías departamentales? Revisarían los cortes de caja; vigilarían el desempeño de los empleados de Hacienda; darían razón al gobierno o a los jefes superiores de las anomalías que perciban y, finalmente, debían realizar cortes de caja extraordinarios.²⁵²

De acuerdo a la ley de 17 de abril de 1837, la Dirección General de Rentas quedó de la siguiente forma:

Organigrama I. Dirección general de rentas de 1837.



Fuente: Sánchez: "Política fiscal...", p. 204.

La ley de 1837 logró iniciar las reformas fiscales que se pretendieron en el centralismo: controlar las rentas de los estados. Dos aspectos fundamentales se

²⁵² *Ibidem*, pp. 373-375.

desprenden de la aplicación de dicha ley: primero, crear una soberanía fiscal promovida por el gobierno nacional, pero la particularidad de dicha unida fiscal fue que se desarrolló desde el interior de los estados, desde aquí se reacomodó todo lo administrativo, aprovechando las estructuras existentes; segundo, el gobierno central logró imponer las principales autoridades para el manejo de la Hacienda pública, como fueron los jefes de hacienda. Toca comprobar a través de los montos de ingresos y egresos si esta ley tuvo los resultados esperados y si se logró crear en términos reales un poder central fuerte cimentado en una racional, moderna y eficiente fiscalidad.

Los gobernadores de los departamentos se mantuvieron bajo el control del supremo gobierno en el régimen centralista, pero no hay claridad en cuál fue su rol o participación dentro de las reformas fiscales. La ley de 3 de octubre de 1835 nos muestra que su posición sería dependiente de las órdenes del presidente de la república; la ley de 17 de abril de 1837 sólo les da el carácter de vigilantes y estarían coordinados con los jefes superiores de hacienda, pero no es clara la función particular de dichos gobernadores dentro de estas reformas.

El 7 de diciembre de 1837 se dictó la ley que especificó las facultades de los gobernadores en el ramo de hacienda. ¿Qué atribuciones tuvieron los gobernantes de los departamentos? Principalmente tuvieron la función de vigilantes de los cortes de caja; presidirían las juntas de almoneda y hacienda; presenciarían los reconocimientos de libranzas (letras de cambio); suspender empleados, pero con la anuencia de los jefes superiores; en los casos que los gobernadores emitieran un pago, lo tendrían que realizar bajo el conocimiento de los jefes de hacienda, aunque éstos no lo podrían impedir, sólo hacer observaciones; la mayor libertad que tuvieron fue indicarles a los jefes de hacienda la forma en que debían invertir o emplear la mitad de los ingresos en los departamentos.²⁵³ Los gobernadores no tuvieron libertad de acción en materia de hacienda; fueron controlados y supervisados por los jefes superiores.

²⁵³ Al intervenir las haciendas públicas de los departamentos por el supremo gobierno, se indicaba que sólo se tomarían hasta la mitad de los recursos de los departamentos y el resto se quedaría para los gastos de los mismos, el inconveniente aparecía cuando con esta mitad no se

4.3. Régimen centralista y contribuciones directas liberales, 1835-1846.

En los primeros meses de 1835, los diputados debatieron sobre las facultades del Congreso mexicano para modificar la Constitución de 1824. En el fondo de esta discusión se debatía el cambio de sistema de gobierno, transitar de una República federal a una centralista. Conjuntamente a esta discusión un pronunciamiento militar a favor del centralismo tomó fuerza en diferentes ciudades como fueron: Orizaba, Toluca, Cuernavaca, Guadalajara y otras. Finalmente, el 9 de septiembre: “el Congreso asumió cambiar el sistema federal por la república centralista. En octubre, fueron disueltas las legislaturas de los estados y sometidos los gobernadores al poder central, y del 16 al 23 de ese mes se discutieron las bases para una nueva Constitución que significaba la integración formal del nuevo sistema gobierno”.²⁵⁴

¿Qué consecuencias fiscales y financieras tuvo el cambio de régimen político mexicano? Entre los objetivos que se perseguían con el cambio de régimen se encontraba una mejor recaudación. En el centralismo se pretendió crear una sola unidad fiscal centralizada que administrara en su totalidad la fiscalidad. José Antonio Serrano explica que con la promulgación de la Constitución de las Siete Leyes se intentó iniciar la transformación total de la estructura política e institucional del país:

En materia fiscal, los diputados constituyentes de 1835-1836 abolieron las dos jurisdicciones que habían funcionado -más de las veces enfrentadas- durante la primera república federal: la soberanía de los estados y la del gobierno nacional. Los legisladores pretendían que la Hacienda pública, a fuerza de leyes y decretos, fuera nacional, es decir, que su dominio y control abarcara toda la república. En este sentido, se estableció el principio de la uniformidad territorial fiscal, un objetivo altamente valorado por el liberalismo desde la Constitución gaditana de 1812. Y la uniformidad fiscal estaba estrechamente relacionada con las contribuciones directas. El proyecto hacendario impulsado por el gobierno nacional a partir de 1836 pretendía establecer una nueva base impositiva de la Hacienda pública nacional, fundada más en los directos y menos en los tradicionales impuestos al comercio interno y aduanal.²⁵⁵

alcanzaba a cubrir los gastos de los departamentos. [Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, pp. 444-445.

²⁵⁴ Sánchez: “Política fiscal...”, p. 189.

²⁵⁵ Serrano: *Igualdad...*, p. 112.

Uno de los elementos fundamentales que articulaban el proyecto de la reforma fiscal en el centralismo fueron las contribuciones directas.²⁵⁶ La discusión legislativa intentaba romper con las tradicionales exacciones fiscales de la etapa colonial, las alcabalas. Se propuso el inicio de un régimen fiscal moderno y liberal, aspecto que contradice la tradicional asociación de centralismo con conservadurismo; en el aspecto fiscal, la propuesta centralista fue más moderna que las medidas fiscales de la primera república federal: “el proceso de formación de la república centralista no sólo es un periodo más en la historia político institucional,”²⁵⁷ que no devino en fracaso; en términos fiscales, en realidad significó una fase del proceso de transición del Estado aún con resabios coloniales al Estado liberal moderno.²⁵⁸

A través de la instalación de un sistema fiscal basado en las contribuciones directas se pretendía reestructurar las funciones burocráticas y establecer formas de recaudación basadas en la riqueza de los contribuyentes. Con estas medidas, se buscó crear un poder central fuerte que ejerciera de forma exclusiva el uso de la violencia legítima y la exacción fiscal. Para lograr tal propósito se requería la eliminación de instancias intermedias: estados, ayuntamientos y corporaciones eclesiásticas. “La imposición de las contribuciones directas en el centralismo debe

²⁵⁶ Las contribuciones directas son un impuesto aplicado principalmente por el gobierno general durante los regimenes centralistas. En los lapsos federalistas, algunos estados recurrieron a esta contribución. Durante la República Restaurada y el porfiriato, las contribuciones directas fueron aplicadas principalmente en el Distrito Federal. De hecho como muestran Carmagnani, desde 1867 se mantuvieron estos gravámenes aunque el momento recaudado siempre fue un monto recaudado. No fue sino hasta mediados de la década del siglo XX que las contribuciones directas observaron un fuerte incremento en su peso relativo dentro del presupuesto federal. Esto se explica porque desde el porfiriato, la federación emprendió la limitación de la capacidad fiscal de los estados, lo que le permitió conjuntar al federalismo con un impuesto sobre la renta que proporcionara importantes cantidades de recursos. Jáuregui: “Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México”, en: *Historia...*, p. 730.

²⁵⁷ Sánchez: “Política fiscal...”, p. 191.

²⁵⁸ El Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones sociales y no existe ninguna razón para verlo confundido con los demás elementos de la vida social. Él es el órgano del poder social, poder que también se sitúan por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna. Córdova: *Sociedad y Estado...*, p. 21.

ser vista como parte de un proyecto de reforma al Estado más que cómo una respuesta coyuntural a la necesidad de fondos públicos”.²⁵⁹

En el primer federalismo se había intentado establecer las contribuciones directas, mas, la permanencia de la fiscalidad colonial y los obstáculos que impusieron los estados no permitieron su existencia. En este sentido, el intento de establecer las contribuciones directas desde la primera etapa federalista debe ser observado como un proceso en construcción que en el régimen centralista encontró una mayor aceptación y resultados evidentes. Por lo tanto, establecer las contribuciones directas como la fuente principal de ingresos del Estado mexicano debe ser matizado a partir de un proceso permanente a lo largo de la primera mitad del siglo XIX.

Ernest Sánchez Santiró sostiene que uno de los acontecimientos que marcarían el rumbo del centralismo fue el pronunciamiento que los colonos de San Felipe de Austin, Texas, iniciado el 22 de junio de 1835 a favor del federalismo. Este acontecimiento provocó dos fenómenos para el régimen centralista: se fortaleció la presencia militar en la política y se inició la reforma fiscal.²⁶⁰ El contexto nacional de la rebelión de Texas exigió de un constante flujo de recursos para hacerle frente al conflicto, capital que el gobierno central no tenía, y se tuvo que recurrir a las viejas medidas extraordinarias, los préstamos a los agiotistas. Sin embargo, la situación en Texas no fue la causa determinante para que se hubiere implementado una reforma fiscal, sólo fue un factor a considerar que precipitó algunas medidas extraordinarias para hacerse de recursos. Antes de la rebelión texana se había iniciado el debate legislativo que tenía el objetivo de llevar a cabo una transformación que brindara al Estado los ingresos necesarios para solventar sus constantes *déficits*, recordemos las reformas que se habían intentado entre 1833 y 1834 por Valentín Gómez Farías para subsanar los adeudos del gobierno.²⁶¹

²⁵⁹ Sánchez: “Política fiscal...,” p. 192.

²⁶⁰ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 177.

²⁶¹ Sordo Cedeño, Reynaldo: *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1993, p. 46.

Durante el centralismo se proyectó una nación centralizada y fuerte, aspectos que no se habían logrado en el país entre 1824 y 1835. El gobierno nacional centralizó sus decisiones fiscales con el objetivo de contar con los recursos públicos necesarios para lograr erigirse como un Estado solvente y no sufrir las penurias que pasó durante el primer federalismo al no contar con una soberanía fiscal propia. La búsqueda de una fiscalidad autónoma y moderna que fuera capaz de sostener al gobierno mexicano se intentó buscar tras el establecimiento de las contribuciones directas. Las reformas iniciadas desde 1833 y principalmente a partir de 1835 vieron en las contribuciones directas la oportunidad de dar al gobierno mexicano los recursos necesarios.

Según las nuevas disposiciones impositivas, la administración fiscal se estructuró a partir de 1835 con una serie de elementos que indican los cambios que se fueron realizando en el plano político y en el plano fiscal. La primera novedad fue el cambio de los estados a departamentos y de las legislaturas a juntas departamentales. Estas últimas estarían integradas por cinco individuos que, junto con los gobernadores serían la máxima autoridad regional y dependerían directamente del gobierno del centro. La estructura administrativa de los departamentos seguiría funcionando como antes del centralismo hasta que no se expidiera una ley que la reglamentara. En materia fiscal, los departamentos mantuvieron la secretaría de hacienda que ejercería aún el cargo de cobrar los impuestos. Esto se mantuvo hasta 1837, tras el establecimiento de la nueva ley hacendaria.²⁶²

Martín Sánchez Rodríguez sostiene la hipótesis de que los cambios que se implementaron a partir de la ley de 3 de octubre de 1835 que, fundamentalmente fueron la supresión de los estados y las legislaturas, son de carácter político:

Lo que se pretendía era eliminar la posibilidad de que instituciones distintas a las autorizadas por el poder central tuvieran la posibilidad de fijar la política fiscal y económica de determinadas regiones del país. Se podía permitir que permanecieran las personas, incluso que los recursos económicos continuarán distribuyéndose de la misma manera; lo que no se podía aceptar es que las élites regionales fijaran la política fiscal en sus estados o que otras corporaciones cobraran y administraran los recursos fiscales sin control del gobierno central.²⁶³

²⁶² Sánchez: "Política fiscal...", p. 193.

²⁶³ *Ibidem*, p. 194.

Uno de los aspectos que contemplaba la ley de 1835 era minimizar la injerencia de los grupos de poder regional en las decisiones políticas y en la reestructuración fiscal. El control absoluto de las decisiones a través del gobierno central era la intencionalidad de esta ley. Otra de las características de la legislación de 1835 fue conocer las rentas que conformaban la base fiscal de los estados, así como tener conocimiento de cada una de las oficinas generales y particulares, sus facultades, empleados y sueldos. Tener conocimiento y control de todo lo que tuvieran las regiones era el objetivo:

Se dispuso la elaboración de cortes de cajas que expresaran los ingresos y egresos de los antiguos estados; se ordenó un inventario de los efectos pertenecientes a las oficinas de rentas como, por ejemplo, el tabaco o papel sellado, así como muebles y útiles de oficina. Asimismo se estableció que era indispensable dar cuenta de las deudas en contra, procedencia y cobros pendientes de las tesorerías estatales. Finalmente los funcionarios estatales estaban obligados a practicar un corte de caja mensual, misma que deberían remitir a la Secretaría de Hacienda.²⁶⁴

Controlar y conocer las existencias de los departamentos fue el primer paso que se dio en 1835, a la par seguiría la reforma fiscal que se sustentaría en las contribuciones directas, las cuales se convirtieron en el principal eje de la reforma fiscal. Discusiones y planteamientos legislativos derivaron en la imposición de las nuevas contribuciones directas como forma de hacer llegar recursos rápidos al Estado mexicano. Obtener dineros se convirtió en una de las tareas principales en el centralismo y se tenía claro que había que eliminar la doble soberanía fiscal y crear una sola que encabezara el gobierno nacional.

El 18 de mayo de 1836 Antonio Vallejo, ministro de Hacienda, presentó al Congreso Constituyente su propuesta de reforma fiscal. Dos aspectos resaltan en este planteamiento: se necesitaban recursos de manera urgente para hacer frente a las provincias rebeldes de Texas y se tenían que cubrir los históricos *déficits*. La propuesta establecía lo siguiente: “Vallejo proponía en primer lugar el aumento del gravamen de las alcabalas en 4% adicional; en segundo lugar, restablecer el bando del 12 de febrero de 1812, en cuanto sea adaptable, es decir, la

²⁶⁴ *Ibidem*.

contribución directa sobre inquilinatos, y por último cobrar tres nuevas figuras impositivas directas reales, es decir, dos territoriales y otra de patente”.²⁶⁵

El proyecto de reforma fiscal de 1836 presentaba una combinación de impuestos nuevos y viejos. En cuanto a las alcabalas, se pensó que no habría resistencia en asumir esta disposición ya que los comerciantes estaban acostumbrados a pagarlas. Los inquilinatos se habían recolectado durante la Guerra de Independencia con relativa facilidad, por lo tanto, no habría rechazo a estas contribuciones. Los nuevos impuestos que planteaba Vallejo tenían la intención de gravar permanentemente el valor de los bienes inmuebles y urbanos. Tomando en cuenta esta propuesta “los diputados nacionales decretaron el 21 de noviembre de 1835 que por una sola vez todo propietario de finca urbana aportara 1% del valor total del inmueble. Este impuesto sería provisional, de ahí su nombre de arbitrio extraordinario, además de que el gobierno estaría comprometido a regresar al contribuyente la cantidad aportada, más 6% de interés anual”.²⁶⁶

¿Por qué se estableció un impuesto directo y no se siguió sólo con las alcabalas? Las alcabalas nunca desaparecieron sino hasta finales del siglo XIX, en ciertos momentos se suprimían, pero, al ver los pocos resultados de las imposiciones directas volvían a ser la principal fuente de ingresos. El gran problema de la primera república y del centralismo fue el poco ingreso a la Hacienda pública federal y los constantes adeudos que tenía. Las remisiones por concepto de las aduanas marítimas eran la principal fuente de recursos del gobierno nacional, empero, dichas aduanas estaban expuestas a todo tipo de obstrucciones que provocaban la baja constante de recursos del Estado. En este sentido, era imperativo revertir la estructura de los caudales nacionales. Por tal motivo, los planteamientos fiscales iban dirigidos a conformar una base fiscal nacional a partir de ingresos interiores y que los aduanales marítimos sólo fueran el complemento y no la base por su inconsistencia.²⁶⁷

Ernest Sánchez Santiró sostiene que era necesario que se estableciera un sistema que aportara un volumen considerable de recursos a partir de las rentas

²⁶⁵ Serrano: *Igualdad...*, p. 113.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 114.

²⁶⁷ *Ibidem.*, p. 115.

interiores. Para este propósito la comisión de Hacienda rechazó los proyectos que se pronunciaban por el reforzamiento del sistema de alcabalas y, en su lugar, establecer las contribuciones directas liberales, las cuales tendrían además del criterio recaudatorio dos aspectos fundamentales: acostumar a nuestros ciudadanos a exhibir ellos mismos sus contribuciones y liberar el erario del enjambre de exactores que absorben gran cantidad en sus sueldos, y otra gran cantidad que ocultan indebidamente ocasionando constantes *déficits*.²⁶⁸

El nuevo proyecto fiscal basado en las contribuciones directas estableció lo siguiente: “el corolario era simple, se proponía el establecimiento de una contribución de dos pesos al millar sobre el valor actual y verdadero de las fincas urbanas, otra de tres al millar sobre las fincas rústicas y una contribución de patente de comercio.²⁶⁹ El 30 de junio de 1836 se decretó la contribución de dos pesos al millar sobre las fincas urbanas y refería lo siguiente:

1. Se establece una contribución anual de dos pesos al millar, sobre el valor actual y verdadero de las fincas urbanas.
2. Esta contribución se pagará por semestres, mitad en cada uno de ellos, exhibiéndola el mismo propietario en la tesorería.
3. La exhibición respectiva a cada semestre la hará el propietario en el mes último del semestre anterior.
4. El primer semestre correrá desde el 1º de Agosto del presente año, y la exhibición respectiva se hará en el próximo Julio, en la capital de la república, y en los demás parajes, en el primer mes de la publicación de esta ley.
5. Al hacer el propietario la primera exhibición, presentará la escritura de venta.
6. Hará el gobierno que estén concluidos dentro de dos meses, contados desde la publicación de esta ley, en cada paraje, padrones exactos de todas las fincas urbanas, y [a]valúos por peritos de su satisfacción.
7. El gobierno comisionará para la recaudación de este impuesto a las tesorerías.
8. En cada semestre hará el gobierno publicar listas expectativas de las casas, sus valores, sus dueños y cantidades con que han contribuido.
9. El propietario que reconozca algún capital sobre su finca, hará la deducción correspondiente al censalista, al pagarle su rédito.
10. Desde la publicación de esta ley queda abolido para las fincas urbanas el derecho que se llamaba de amortización.
11. Se exceptúan de esta ley, los edificios que sirven de habitación a las comunidades religiosas; los destinados inmediatamente a objetos de instrucción o beneficencia pública; las casas parroquiales; también aquellas cuyo valor no exceda de doscientos pesos, cuando el dueño no tuviere otra u otras de igual o mayor valor, y aquellas que se hallen incapaces de producir alguna especie de utilidad a sus dueños.²⁷⁰

²⁶⁸ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 180.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ [Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, pp. 169-171.

La aplicación de esta ley enfrentaría serios problemas. El primero de ellos es que se dejaba al propietario o dueño de la propiedad que por su voluntad realizará los trámites y pagos correspondientes; segundo, no había padrones actualizados que dieran cuenta de los costos reales de las fincas; y tercero, el impuesto iba directamente a la propiedad y no existía la cultura fiscal de asumir esta responsabilidad. A pesar de tener un carácter directo carecía de igualdad porque se exceptuaba a las posesiones religiosas del impuesto.

El 5 de julio de 1836 se estableció la ley de contribución directa de tres pesos al millar sobre fincas rústicas y contenía lo siguiente:

1. Se establece una contribución anual de tres al millar, sobre el valor actual y verdadero de todas las fincas rústicas de la República.
2. Esta se exhibirá por terceras partes adelantadas, una en cada tercio del año.
3. La exhibición respectiva a cada tercio, lo hará el propietario en el mes último del tercio anterior.
4. El primer tercio de esta contribución correrá desde 1º de Agosto del presente año, y la exhibición respectiva a él se hará en el próximo Julio.
5. Hará el gobierno que estén concluidos en el resto del presente año, padrones exactos de todas las fincas rústicas.
6. En el momento que se concluya cualquiera obra material que aumente en más de diez mil pesos el valor de la finca, avisará el propietario a la oficina respectiva, para que haga proceder al valúo, y reforme el padrón en la parte correspondiente.
7. El propietario que reconozca algún capital sobre su finca, deducirá el dos al millar sobre él, al pagar el rédito anual del censualista.
8. Desde Junio del año próximo venidero, todos los frutos de la agricultura del país podrán circular y consumirse libremente, sin pagar derecho alguno, que no sea de los puramente municipales establecidos o que se establezcan.
9. No se comprende bajo el nombre de frutos de agricultura, para los efectos del artículo anterior, los aguardientes, mistelas, cervezas y algún otro efecto que siéndolo exclusivamente de la industria del hombre, no consista en él el giro esencial de la finca, y sea por lo mismo separable.
10. Desde la misma fecha las fincas rústicas no pagarán alcabala en sus ventas si ya la han pagado alguna vez, y si nunca, solo la satisfará en la primera.
11. Para esta clase de fincas queda vigente el derecho de amortización; pero reducido al 7 por ciento.
12. Desde la publicación de esta ley, cesarán aquellas contribuciones que las legislaturas de los antiguos estados impusieron a frutos de la agricultura, que no se consumen en su territorio.²⁷¹

²⁷¹ [Ley] *Ibidem*, pp. 176-179.

Al igual que la ley de dos pesos al millar sobre fincas urbanas, las rústicas se establecían en los mismos términos, no se detectaba una autoridad real que se encargara de la aplicación de esta ley.

La otra contribución directa que se implantó el 7 de julio de 1836 fue la de patente de comercio y contenía lo siguiente reglamentación:

1. Todos las casas de comercio, giro o trato, de cualquier denominación, desde la publicación de esta ley en adelante, para poder permanecer ya establecidas o establecerse alguna de nuevo, deberán adquirir una patente del gobierno que acredite haber pagado la contribución respectiva, y especifique la clase o trato para que se habilite al contribuyente.
2. Para obtener estas patentes, deberá cada interesado ocurrir a la oficina que designará el gobierno, a exhibir la cuota que le corresponda según la tarifa.
3. Dicha tarifa regirá para la capital, para todos los lugares cuya población exceda de ciento cincuenta mil almas, y para los puertos de mar habilitados para el comercio extranjero.²⁷²

Este paquete de contribuciones directas que por primera vez en la historia de México se establecían pensando en que serían la base fiscal de la Hacienda nacional, pero pronto encontrarían su rechazo y oposición. Uno de los errores al establecérselas fue considerarlas como provisionales. En el proyecto de contribuciones directas iniciado en 1836 se establecía que los primeros resultados serían visibles a los seis meses de ser establecidas. Y se especificaba que de tener buenos resultados se abolirían a partir de 1837 todas las alcabalas y demás impuestos, a excepción de los municipales. Sin embargo, sí el resultado no era el esperado se detendría el cobro de los impuestos directos recién creados y los pagos hechos por los ciudadanos se considerarían como subsidio extraordinario que se abonaría a las próximas contribuciones que se establecieran.²⁷³

En 1836, se iniciaron una serie de reformas fiscales que establecerían las contribuciones directas como base de los ingresos de la Hacienda pública nacional. Los primeros impuestos directos fueron los que regularían las fincas urbanas y rústicas, además del de patente. Estas reformas representaron el inicio del establecimiento de una fiscalidad moderna basada en las contribuciones directas y no en las indirectas. Los ingresos de estas nuevas contribuciones no

²⁷² [Ley] *Ibidem*, pp. 179-180.

²⁷³ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 181.

alcanzarían en recaudación a las indirectas, sin embargo, lograron contribuir al erario nacional.

Los resultados del cobro de las contribuciones directas podemos observarlas en el año fiscal del 1º de julio de 1836 al 30 de junio de 1837, cuyos resultados son los siguientes:

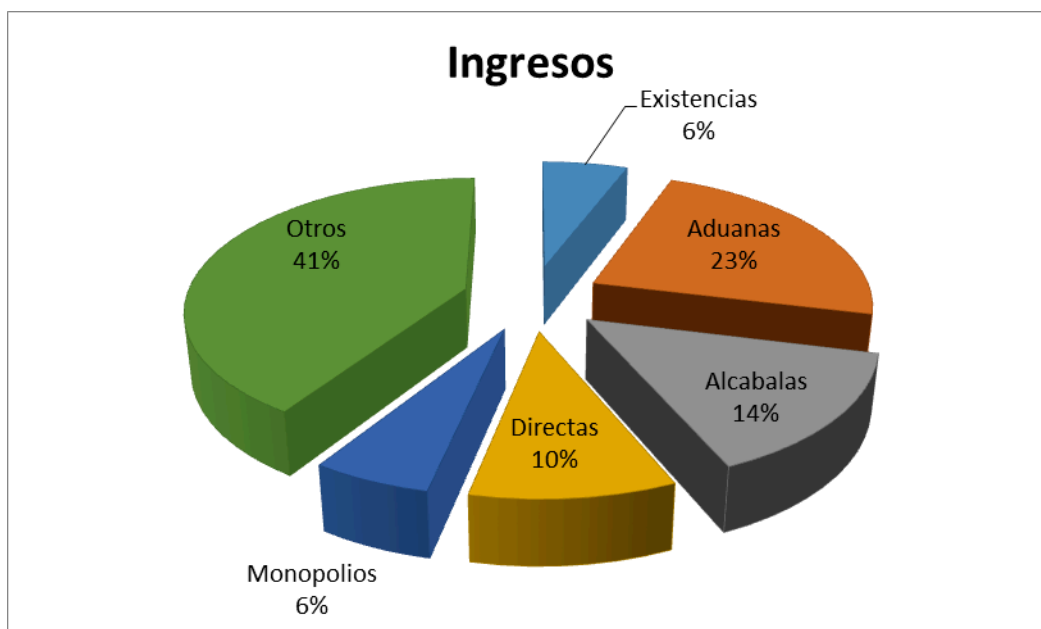
Cuadro VIII. Ingresos brutos de la Hacienda nacional, 1836-1837.

Ramos	Cantidad	%
Existencias nacionales y estatales	1 198 952	5.8%
Renta de aduanas marítimas y de frontera	4 759 610	23%
Renta de alcabalas: derecho de consumo y pulque	3 041 348	14.8%
Directas: nuevas contribuciones y existentes	2 030 916	9.8%
Estancos y monopolios: tabaco, correos, lotería, papel sellado y salinas	1 182 955	5.7%
Otros: créditos, donativos, préstamos y vales	8 456 099	40.9%
Total	20 669 880	

Fuente: Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, p. 182.

Los diferentes ramos están agrupados y sumados sus ingresos. Sorprende que el rubro que más aporta a los ingresos nacionales sean los créditos y préstamos a los que el gobierno nacional recurría constantemente, representando un 40% del total de los ingresos brutos. En seguida están las aduanas marítimas con el 23%. En tercer lugar, se encuentran las alcabalas con un 14.8%. En cuarto lugar, tenemos las contribuciones directas con 9.8%. En quinto lugar, los estancos y monopolios aportaron el 5.7%. Al comparar el ingreso de las contribuciones directas con el resto de las otras imposiciones encontramos que su contribución fue relativamente importante, sin embargo, aportaron recursos y establecieron las bases iniciales de la reforma fiscal moderna; en ello radica su importancia.

Gráfica V. Porcentaje de ingresos brutos de la Hacienda nacional, 1836-1837.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro VIII. Sánchez: *La alcabalas mexicanas...*, p. 183.

Es cierto, las contribuciones directas no lograron recaudar lo esperado. De acuerdo a lo que se había establecido en la ley de 1836 deberían ser abolidas, sin embargo, debido a la crisis del erario nacional no fueron suprimidas y continuaron vigentes por seis meses más. Situación que provocó la molestia de los causantes, ya que estaban en función las contribuciones directas de las fincas rústicas y urbanas y las alcabalas. Dos elementos se destacan aquí: el primero, es que la recaudación de las contribuciones directas, en efecto, no lograron una considerable recaudación, pero, no por esto se les puede considerar como un fracaso ya que contribuyeron a los ingresos nacionales de forma constante. El segundo aspecto es la gran cantidad de recursos que continúan presentes a favor del gobierno nacional a través de los préstamos de los agiotistas.

Barbara Tenenbaum explica que una de las características del gobierno centralista fue recurrir a los préstamos de una manera constante debido a la necesidad fiscal y a la ausencia de recursos necesarios:

Ellos [los centralistas] también tuvieron que lidiar con el déficit, y a su vez se vieron obligados a solicitar préstamos a los agiotistas que siempre estaban a la mano; pero lo que era todavía peor, los centralistas tenían mayor necesidad aun de su dinero

que los federalistas. En primer lugar, se suponía que el centralismo suprimiría a los estados en nombre de la eficiencia fiscal. Por tanto, sus proponentes difícilmente podrían reconocer que a pesar de haber incrementado el poderío del ejército, aún no podían hacerse de fondos con los cuales podrían manejar un gobierno. En segundo lugar, a diferencia de los federalistas, que tenían el plan de expropiar a la iglesia para resolver el problema fiscal, los centralistas ya habían puesto en práctica todos sus planes. Así pues, cada año tuvieron que recurrir a préstamos más cuantiosos que sus predecesores”²⁷⁴.

Los préstamos provenientes del agio se convirtieron en un soporte fiscal importante por sus contribuciones al gobierno. El centralismo no había logrado hacer eficiente sus proyectos de reforma fiscal liberal.²⁷⁵ Adolecía el mismo problema que había persistido en la primera etapa federalista: los ingresos nacionales no eran suficientes; el presupuesto siempre fue deficitario. ¿Por qué no se dieron los resultados esperados del proyecto fiscal en el centralismo? Hay varios factores a considerar: no existía aún un Estado fuerte y sólido que pudiera hacer cumplir la ley; la inestabilidad política que aqueja a la nación y las constantes guerras internas y amenazas extranjeras no permitieron que se haya gozado de un periodo de paz; los pocos ingresos que se obtenían por préstamos se canalizaban al financiamiento del ejército y no a sectores claves para el desarrollo nacional y la propuesta de contribuciones directas carecía de elementos esenciales para su funcionamiento: una burocracia profesional, datos estadísticos que permitirán saber con exactitud la riqueza nacional y a los contribuyentes.

A continuación se muestra una gráfica que nos indica los ingresos, las erogaciones y el *déficit* de cada año a partir de 1826 hasta 1844.

²⁷⁴ Tenenbaum, Barbara A.: *México en la época...*, pp. 73-75.

²⁷⁵ En una exposición sin firma, fechada el 15 de octubre de 1837, un diputado, que no se identificaba y ni siquiera señalaba a que departamento representaba, se dirigía al Congreso advirtiéndole de los peligros de una revolución en puerta. Se reconocían los males que se habían sufrido bajo el federalismo, pero se ponía en evidencia que el remedio, el cambio al centralismo, había resultado peor y se ilustraba con la ruina de Zacatecas, la pérdida de Texas y la pobreza generalizada en la República. El problema radicaba en que el gobierno de la capital non podía llegar con energía a lugares tan distantes ni podía afectar intereses particulares con el mismo empeño que los suyos. Pantoja: *El Supremo Poder...*, pp. 378-379.

Cuadro IX. Recaudaciones de impuestos, erogaciones y *déficit*, 1826-1844.

Años	Recaudación de impuestos	Erogaciones	Déficits
1826-1827	15 137 981	16 364 218	1 216 237
1827-1828	12 446 893	12 982 092	535 199
1828-1829	12 787 994	14 016 978	1 226 984
1829-1830	11 656 479	13 828 491	2 172 012
1830-1831	14 521 690	17 601 289	3 079 599
1831-1832	13 033 698	16 937 364	3 903 686
1832-1833	11 891 909	n.d	n.d
1833-1834	12 838 721	19 937 384	7 095 769
1834-1835	n.d	n.d	n.d
1835-1836	17 036 042	28 876 024	11 839 982
1836-1837	12 950 545	19 802 628	6 852 083
1837-1838*	13 262 921	26 588 304	13 303 381
1839	17 545 190	27 318 729	9 773 537
1840	15 452 919	21 255 097	5 802 173
1841	14 724 788	22 997 219	8 272 431
1842	15 968 774	30 693 711	14 670 937
1843	19 602 180	34 035 277	14 433 097
1844	20 592 058	31 304 102	10 712 148

n.d.: no disponible.

* Comprende 18 meses.

Fuente: Tenenbaum, Barbara A.: *México en la época...*, p. 73.

La recaudación de impuestos abarca la primera república federal (1824-1835) y el centralismo (1835-1846). Lo que nos indican estas cifras y lo primero que salta a la vista es que hay una disparidad muy considerable entre ingresos y egresos. Los gastos son muy altos y las entradas de recursos son bajísimas. Por ejemplo, en el año fiscal de 1837-1838 se gastó más del doble de lo que logró recaudar: de 13 262 921 pesos de ingresos, se erogaron 26 588 304 pesos, registrándose un *déficit* de 13 303 381 pesos. ¿El *déficit* es resultado de la “Guerra de los pasteles”? No hubo un solo año en que el gobierno nacional pudiera tener paridad

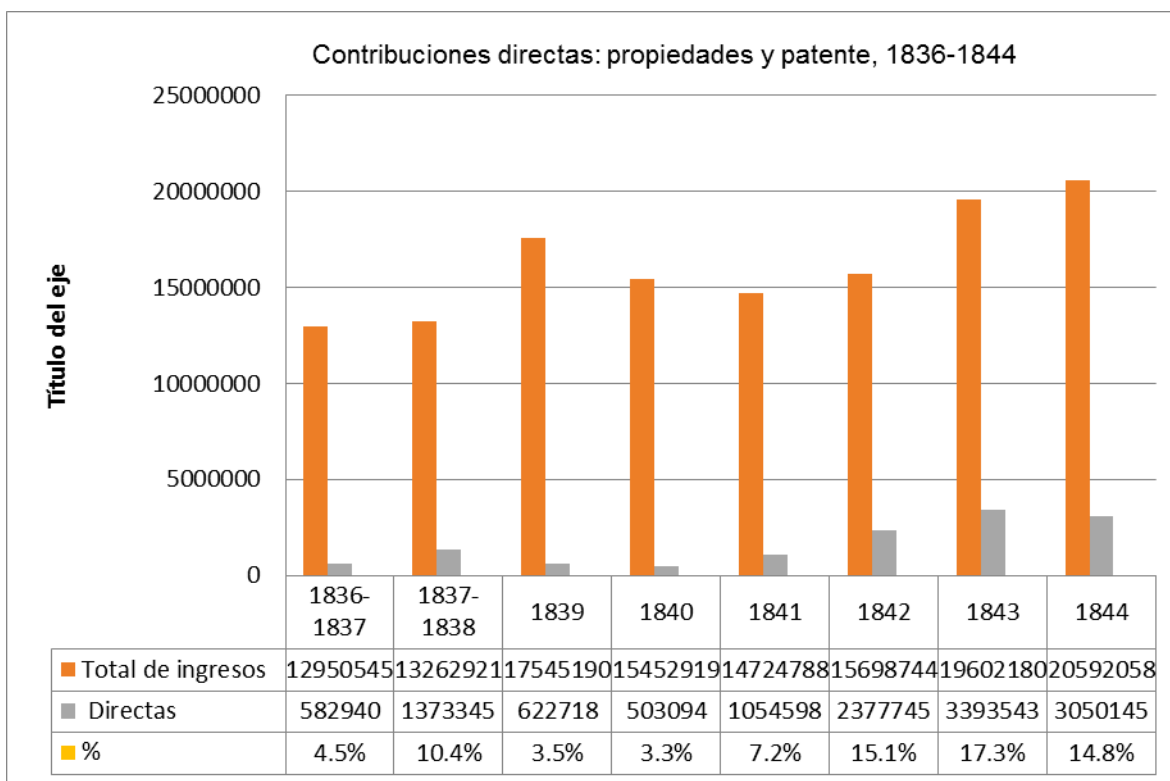
entre ingresos y egresos. Seguramente los conflictos internacionales y nacionales son parte de la explicación de los crecidos gastos en este periodo.

Barbara Tenenbaum sostiene que se logró cubrir el *déficit* de cada año a través de los préstamos internos. Después de 1834 el gobierno le dio prioridad a una fracción de la elite mexicana, los agiotistas. Por ejemplo, en el marco del conflicto entre Zacatecas y el gobierno central, en 1835, a cambio de un préstamo por 1 millón de pesos, el gobierno hipotecó la mitad de los productos de las minas de Fresnillo y prometió no aumentar los impuestos durante un periodo de doce años, además de permitir a los prestamistas que se encargaran de la producción de la Casa de Moneda de Zacatecas si ellos financiaban y administraban las minas.²⁷⁶

Al retomar los resultados de la reforma fiscal de 1836 (contribuciones directas), Martín Sánchez Rodríguez nos ofrece datos más precisos sobre la particularidad de los impuestos de propiedades y de patente donde se destaca el ingreso total de las contribuciones y el porcentaje de las directas.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 79.

Gráfica VI. Recaudación total y porcentaje de las contribuciones directas: propiedades y patente, 1835-1844.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados en Sánchez: "Política fiscal...", p. 210.

En efecto, la recaudación de las contribuciones directas respecto al total de los fondos públicos que se obtuvieron de 1836 a 1844 fueron muy mínimos, pero el elemento a destacar es la permanencia de estas contribuciones. El mejor año recaudatorio fue 1843 con el 17%; el año que menos ingresos aportó fue 1840 con 3.3%. En general, estas contribuciones no aportaron lo esperado, por consiguiente, las aduanas marítimas, las alcabalas y los préstamos fueron los principales ingresos de la Hacienda pública nacional en este periodo.

Se pueden enumerar una serie de factores que parcialmente explican la poca recaudación de estas contribuciones. En 1838, el ministro de Hacienda Manuel Eduardo Gorostiza, consideraba los siguientes aspectos:

1. Al implantarse las contribuciones directas se había prometido abolir las alcabalas, sin embargo, éstas no se abolieron y se cobraban las dos. Esta situación hizo que no hubiera respaldo de los mercaderes nacionales ni departamentales.

2. Eran cuotas muy altas que los contribuyentes no estaban dispuestos a pagar.
3. No se contó con funcionarios fiscales capaces que cubrieran todo el territorio nacional.
4. No había un reglamento específico y claro que indicará la forma de proceder a la recaudación, además, su aplicación no se hizo al mismo tiempo en todo el territorio nacional.
5. Hubo desconcierto por el cambio de sistema federal al central, aspecto que repercutió en la organización tributaria.
6. No se realizaron padrones de fincas rústicas y urbanas que permitieran saber con más exactitud el número de causantes. Había un desorden administrativo que impidió su buen funcionamiento. Por último, fue un error haberles conferido el carácter de provisionales.²⁷⁷

Otro elemento a destacar que obstaculizó el funcionamiento de las contribuciones directas fue el problema de la determinación de la personalidad fiscal. El pago de las contribuciones sobre bienes urbanos y rústicos suponía la existencia plena de la propiedad privada. Al titular de esta posesión se le aplicaba el impuesto. Este era el fundamento por medio del cual se cobraría la contribución, mas, la propiedad particular para esta época no era tan extensa, por el contrario la posesión corporativa religiosa y las tierras de propios municipales tenían una presencia importante, pero, no contaban con un sujeto fiscal individual. ¿A qué se debió esta falta de personalidad fiscal? Aún no se consolidaba el Estado y se carecía de una cohesión política y social, por lo cual quedaban fuera de gravamen todo aquello que no contara con propietario particular o estuviera arrendado: “al tratar el problema de las casas parroquiales: como es sabido, no son propiedades de los curas, sino de los pueblos en común, en los cuales no hay *personalidad* para el pago de contribución, y, por consiguiente, no hay sobre quien recaiga la obligación directa de satisfacerla”.²⁷⁸

²⁷⁷ Serrano: *Igualdad...*, pp. 120-124.

²⁷⁸ Sánchez: *Las alcabalas mexicanas...*, pp. 187-188.

Finalmente, un último aspecto que obstaculizó la eficiencia de las contribuciones directas liberales fue la resistencia de los propietarios a realizar el pago. Esta negativa la manifestaron de manera institucional a través de los ayuntamientos y de las juntas departamentales, o en su caso, por medio de los representantes del Congreso nacional, y de forma indirecta ocultando información para su gravamen.²⁷⁹ No por estos obstáculos la idea de imponer las contribuciones directas desapareció, los ministros de Hacienda, Gorostiza y Piquero fueron los primeros en detectar muchos de los problemas mencionados, y lo hicieron con la intención de solucionarlos y seguir con el proyecto de las contribuciones directas y eliminar las alcabalas:

Era necesario eliminar la alcabala del sistema de impuestos pues era símbolo de opresión y freno de la modernización. Con su eliminación se estaría inaugurando la entrada de México al concierto de las naciones modernas. Sin embargo, el proceso fue lento, tardaría varias décadas en concluir esta modernización fiscal. En tanto, la opinión de autores anónimos o no, que escribieron sobre el tema, tuvieron la intención de dar a conocer los beneficios o perjuicios que ocasionaría entre la población contribuyente la aplicación de tal o cual sistema de impuestos. Aunque no es posible conocer su influencia en la opinión pública, lo cierto es que puso de manifiesto las dificultades administrativas y técnicas que conllevaría la aplicación de cualquier sistema de hacienda.²⁸⁰

El establecimiento de las contribuciones directas y su buen funcionamiento permitirían a México entrar a la competencia de las naciones modernas, sin embargo, el establecimiento de estos impuestos como base del Estado mexicano con un mayor éxito se lograría a partir de 1857. Esta conformación fue lenta, pero las diferentes leyes y disposiciones fiscales no dejaron de insistir en que eran la mejor opción para lograr construir una fiscalidad moderna. Los comerciantes se pronunciaron a favor de esta contribución, convirtiéndose en los principales promotores de esta reforma por los beneficios que para ellos significaba.

En general todas las razones vertidas anteriormente refieren a los obstáculos administrativos que tuvieron las reformas fiscales iniciadas en 1836. Pero, ¿qué opinaban los departamentos de estas reformas? Las entidades en un primer momento habían aprobado su instauración, sin embargo, al promulgarse el

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 189.

²⁸⁰ López Martínez, Jesús: "Los fundamentos de la política fiscal en México, siglo XIX", <http://www.economia.unam.mx/amhe/memoria/simposio18/Jesus%20LOPEZ.pdf>, pp. 4-5. 4 de junio de 2012.

decreto del 17 de abril de 1837 se declararon en contra de las directas y a favor de las alcabalas. ¿Qué dictaminaba esta disposición? Fundamentalmente acababa con la injerencia de los gobernadores en la recaudación de los impuestos. Hasta antes de la promulgación tenían ciertas facultades debido a que no se había eliminado su participación en la recaudación, sin embargo, con esta ley se les dejaba fuera por completo.

En el artículo 3º del decreto de 1837 se exponen los siguientes elementos: “La dirección, administración y distribución del erario nacional, se verificará en los Departamentos, desde la publicación de este decreto, bajo la responsabilidad de los funcionarios que en él se designan: cesan en consecuencia los efectos del decreto de 9 de enero de 1836, que prohibió alterar el método de recaudación y cuentas de las rentas de los Departamentos”.²⁸¹ En resumen, los departamentos encontraron una serie de elementos que les permitieron pronunciarse en contra de las contribuciones directas, uno de ellos fue el decreto del 7 de diciembre 1837 que terminaba con las pocas decisiones fiscales de los gobernadores. Ante la rotunda negativa de los departamentos de aceptar los impuestos directos fueron abolidos en este mismo año.²⁸²

El 23 de diciembre de 1837, el Congreso nacional promulgó un decreto que ampliaba las facultades de los gobernadores sobre la recaudación, gestión y destino de los recursos públicos al interior de sus departamentos. ¿Por qué el gobierno nacional volvió a compartir la administración de los recursos con los estados creando nuevamente una doble soberanía fiscal? Se había dado un rechazo generalizado sobre las contribuciones directas, los contribuyentes se oponían al gravamen, las inmersas dificultades técnicas y la excesiva centralización en el ministerio de Hacienda no habían logrado obtener los resultados esperados. En este sentido, esta nueva disposición tenía el objetivo de alentar la recaudación.

No obstante, en 1838, se establecieron nuevas contribuciones directas: “como un arbitrio extraordinario y de manera provisional, y tenían el objetivo de

²⁸¹ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 364.

²⁸² Serrano: *Igualdad...*, p. 131.

recaudar 4 000 000 de pesos, al lograr esta recaudación serían suprimidas. Se establecieron contribuciones sobre las propiedades rústicas, los capitales muertos, los giros comerciales, los sueldos y salarios y los objetos de lujo. Se intentó masificar la base impositiva de la Hacienda pública”.²⁸³

Los resultados de las contribuciones directas de 1838 no lograron recaudar lo previsto a consecuencia de la renuencia de los contribuyentes y por la ausencia de herramientas técnicas como las estadísticas. De los 4 000 000 de pesos que se habían propuesto recaudar, sólo se cobraron de 1838 a 1844, 731 106 pesos. A inicios de 1841, la Hacienda pública nacional no tenía fondos para cubrir sus gastos, ante esta situación el 26 de abril de 1841, se estableció una *contribución personal*, con el propósito de incrementar los ingresos fiscales. Esta ley estipulaba lo siguiente: “Se establecerá una *contribución personal*, que pagarán todos los habitantes de la república, varones, desde diez y ocho años cumplidos, que tengan bienes o se hallen capaces de trabajar, la que se dividirá en cinco clases, de las cuales la primera no excederá de dos pesos y la última de un real cada mes”.²⁸⁴ Esta contribución representaba la masificación de la base tributaria de la Hacienda nacional, pero no iba dirigida a integrar a las clases propietarias a los ingresos públicos. Los resultados de este ingreso fueron relativamente exitosos. Del total de las contribuciones directas, la personal fue la segunda en recaudación.²⁸⁵

A pesar de una buena recaudación de la *contribución personal*, en 1842 se sustituyó por la *capitación*, un impuesto que decretaba lo siguiente: “Todo varón de edad de diez y seis a sesenta años, pagará por capitación un real mensual”.²⁸⁶ Los resultados de esta contribución fueron muy favorables. De 1842 a 1844 se recaudaron por *capitación* 1 303 609 pesos ocupando el primer lugar de recaudación; en segundo lugar, las fincas urbanas con 579,134 pesos. En este periodo las contribuciones directas subieron su recaudación gracias a la *capitación*:

²⁸³ *Ibidem*, pp. 133-136.

²⁸⁴ [Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo IV, p. 11.

²⁸⁵ Serrano: *Igualdad...*, pp. 1841-8146.

²⁸⁶ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, pp. 169-171.

El crecimiento de las contribuciones directas se dio en la capitación, es decir, en un impuesto que incorporó masivamente a los grupos populares al esfuerzo de sostener la Tesorería nacional. En cambio, los tipos impositivos directos que afectaban con tasas proporcionales las propiedades de los pudientes no sufrieron un aumento significativo, sino que se petrificaron. En segundo lugar, los funcionarios del Ministerio de Hacienda atendieron la resistencia social de las clases propietarias, es decir, no se hicieron esfuerzos efectivos para cobrar impuestos directos que incidieran no progresivamente, sino proporcionalmente sobre los mayores contribuyentes.²⁸⁷

Las diferentes reformas fiscales que se implementaron durante el periodo centralista de 1835 a 1846 habían encontrado un impuesto que les había proporcionado cuantiosos ingresos. Sin embargo, después de 1842 se iniciarán una serie de inconformidades por el cobro de este gravamen.

Se puede concluir que hubo un intenso debate legislativo y fiscal tras el establecimiento del centralismo en 1835 que debe ser visto conjuntamente con las disposiciones fiscales que se dictaron de 1824 a 1835. De esta forma se concluye que las reformas impositivas iniciadas en 1835 significaron el inicio de la sustitución de una fiscalidad de *antiguo régimen* a una fiscalidad moderna basada en las contribuciones directas liberales, por arbitrarias que hayan aparecido. No se está planteando que las reformas fiscales que se realizaron en este periodo se hayan convertido en la columna vertebral de los ingresos nacionales. Pero, lo que sí se afirma es que, el centralismo dio la oportunidad de experimentar con una serie de reformas fiscales que habían reivindicado los liberales doctrinarios. Esta experiencia permitió al gobierno nacional, a partir de la Constitución de 1857, crear un Estado central fuerte que ejercería el monopolio de la exacción fiscal. Marcello Carmagnani argumenta que con la creación del presupuesto nacional en 1857 se pudo tener un control efectivo en las finanzas públicas, ya que la figura presupuestaria se haría a partir de las necesidades financieras de la federación²⁸⁸ y no a partir de cálculos sin sustento ni control.

Los impuestos indirectos, principalmente las alcabalas fueron en este periodo la principal fuente de ingresos del erario nacional. En repetidas ocasiones se planteó su abolición, sin embargo, no fue posible porque las contribuciones

²⁸⁷ Serrano: *Igualdad...*, pp. 150-159.

²⁸⁸ Carmagnani: *Estado y mercado...*, p. 53.

fiscales liberales no tuvieron la suficiente potencia recaudatoria y no alcanzaron los niveles de recaudación de las alcabalas. Las contribuciones indirectas fueron el principal soporte de ingresos al gobierno nacional, mientras las contribuciones directas comenzaban a experimentar su aplicación con pocos resultados fiscales, sin embargo, contribuyeron a los ingresos nacionales. Finalmente, los agiotistas se convirtieron en la primera mitad del siglo XIX en los principales prestamistas del gobierno nacional. De esta forma, como sabemos, dominaron importantes rubros del ámbito financiero a través de los préstamos con altos intereses.

4.4. Los departamentos y su crisis financieras: reforma a la política fiscal del centralismo.

El 14 de octubre de 1839 en una circular del ministerio del interior se da a conocer la escasez de fondos públicos en los departamentos. Se argumentó que la principal causa de esta situación se debió a los trastornos políticos que se suscitaron en el territorio nacional. La falta de recursos ha afectado a las guarniciones y empleados. Uno de los objetivos fundamentales por los que se habían iniciado las reformas fiscales había sido para financiar las campañas militares. La observación que hace el ministerio es con el objetivo de que se modifiquen algunos criterios de las reformas para hacer fluir los fondos necesarios, argumenta que el papel de los gobernadores debe pasar de vigilante a un actor más activo que tiene que ser dotado de mayores facultades en el ramo de hacienda.

En consejo de ministros se acordó que los gobernadores quedaran facultados para dictar las órdenes necesarias en materia de Hacienda para mejorar el estado de los caudales públicos. Sus disposiciones no deberán alterar la organización existente, ni tampoco entrar en conflicto con los jefes superiores y seguirán con la misma sujeción al gobierno general.²⁸⁹ ¿Qué provocó la reducción de los recursos públicos en los departamentos? Sin lugar a dudas los acontecimientos políticos determinaron en gran medida dicha escasez de recursos

²⁸⁹ [Circular] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 661.

económicos, sin embargo, la nueva estructura fiscal no presentaba los resultados esperados. La precariedad de los dineros sería uno de los motivos del fracaso del sistema centralista.

Desde la instauración de la Constitución de 1836 que dio legalidad al centralismo se presenciaron una serie de acontecimientos en contra de su implementación. Los federalistas defensores de la Constitución de 1824 fueron sus principales detractores, aunque también había inconformidades desde el grupo que manejaba el gobierno centralitas. Otros factores que influyeron al descontento de la Constitución fueron: la difícil situación del fisco; el conflicto con los colonos de Texas y la guerra con Francia fueron elementos que no permitieron la unidad nacional, en consecuencia se acentuaron las divisiones internas y se culpaba a los planteamientos constitucionales.²⁹⁰

El 28 de septiembre de 1841 se firmaron las Bases de Tacubaya, documento político que declaraba el cese de los poderes supremos de gobierno con excepción del judicial. Con base en este plan se estipuló convocar a un grupo de personas designadas por Santa Anna para elegir a un nuevo presidente que tendría todas las facultades para organizar los ramos de la administración pública y además se convocaría a un nuevo Congreso que se encargará de refundar la nación.²⁹¹ El 16 de diciembre de 1841 el general Santa Anna fue elegido como presidente y sustentándose en las Bases de Tacubaya, suprimió a los jefes superiores de hacienda y sus funciones serían realizadas por las tesorerías departamentales.²⁹² Para entonces la política fiscal se perfilaba, sin el concurso de los jefes de hacienda, quienes habían sido los pilares en la articulación de la fiscalidad de la Constitución de 1836, nuevamente hacia los intereses regionales.

En junio de 1842 se reunió el Congreso para organizar la república y terminar con la crisis que se había creado con el sistema centralista. Los diputados coincidieron en que se debería de establecer un centralismo de carácter moderado, es decir, controlar tanto a los departamentos como al gobierno general.

²⁹⁰ Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, vigésima edición, Porrúa, México, 1997, p. 202.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 252.

²⁹² [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo IV, p. 75.

Lo que terminó dividiendo a los diputados fue el no haber logrado consenso al tratar de determinar el carácter moderado. Cuando discutieron sobre el ramo de Hacienda pública determinaron que los ingresos que la conformarían estarían divididos en generales y particulares. José Antonio Serrano Ortega, argumenta que bajo esta lógica se les otorgaba una considerable autonomía a los erarios departamentales. Esta discusión hacendaria formaba parte del proyecto constitucional de 1842 y tenía similitud a la Constitución de 1824, sin embargo, había un elemento fundamental que las diferenciaba. En 1842 se especifica que el poder legislativo nacional podrá disminuir las contribuciones que sean decretadas por los departamentos cuando perjudiquen la riqueza pública de ellos mismos, es decir, no había ninguna fortaleza en los ingresos porque podían ser intervenidos por el poder legislativo nacional, en contraparte en 1824 los estados tuvieron autonomía y fortaleza en sus recursos.²⁹³

El Congreso fue abolido por el presidente Antonio López de Santa Anna y en su lugar nombró a cien notables que formaron la Junta Nacional Legislativa que siguió el trabajo del abolido Congreso nacional. Esta Junta se opuso a formar una constitución que legalizara la dictadura santanista. La recién instalada Junta dividió la Hacienda pública nacional en general y departamental. Con esta disposición los gobiernos locales tendrían el derecho de administrar y crear sus propios ramos de ingreso:

Así, los notables de 1843, y no se diga los diputados de 1842, estaban convencidos de que era necesario dividir los ramos de ingreso de la república entre las distintas instancias de gobierno, tanto nacionales como departamentales. En el punto de las dos jurisdicciones había acuerdo entre los parlamentarios del Congreso y de la Junta Nacional; el desacuerdo se centraba en el nivel de autonomía fiscal de las tesorerías locales, se abandonaba por completo el principio constitucional de las Siete Leyes de 1836 que determinaba lo que era la Hacienda pública nacional, bajo el cuidado exclusivo del Ministerio de Hacienda. Para 1843, la gran mayoría de la clase política mexicana coincidía en otorgar ciertas facultades fiscales a los departamentos.²⁹⁴

La difícil situación fiscal en la que se encontraban los departamentos al no contar con sus propios recursos contribuyó a que se les haya permitido crear y

²⁹³ Serrano: *Igualdad...*, p. 164.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 165.

administrar sus impuestos. ¿Ahora cuál sería la base fiscal de los departamentos? En 1844, el Congreso nacional a través de la comisión de Hacienda dictaminó la reglamentación del artículo 199 de las Bases Orgánicas en el que especificaba lo siguiente: “ante todo, era necesario abandonar la concentración tan absoluta de las rentas determinadas desde 1835, ya que los pésimos resultados eran su mejor carta. Por el contrario, era necesario vivificar a las tesorerías departamentales; y para ello, los diputados de la comisión proponían que las directas se convirtieran en el sustento de las tesorerías locales”.²⁹⁵

El 6 de agosto de 1845 se decretó la ley sobre asignación de rentas a los departamentos en la que se estipuló lo siguiente:

1. Se asignará a todos los departamentos todas las contribuciones directas, incluyendo la capitación.
2. Los derechos de patente no se asignarán a los departamentos por encontrarse hipotecados.
3. Los departamentos de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Nuevo-México, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas recibirán de las administraciones interiores de alcabalas, todo el producto líquido de las rentas que en estas oficinas se recauden.
4. También serán de los departamentos los productos de los oficios vendibles y renunciables, y los de peajes establecidos en los caminos interiores de los departamentos.²⁹⁶

¿Por qué se les asignaron las contribuciones directas a los departamentos? Serrano Ortega manifiesta que la causa de que las contribuciones directas hayan sido integradas a los erarios estatales obedeció al aumento en su recaudación que habían manifestado a partir de 1841.²⁹⁷ Los departamentos lograron hacerse nuevamente de una base fiscal propia aunque no con la autonomía que habían manifestado en 1824. Los resultados de la república centralista en materia de fiscalidad, sostiene Marcello Carmagnani, es que no se logró crear una verdadera y propia estructura financiera por la falta de instrumentos coercitivos reales. En las

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 166.

²⁹⁶ [Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo V, pp. 29-30.

²⁹⁷ Serrano: *Igualdad...*, p. 167.

dos repúblicas encontramos que la causa de su derrumbe estuvo determinado por una motivación de naturaleza fiscal: “el Estado sin recursos autónomos no está en grado de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses particulares de los diversos grupos de interés. El legado colonial y la patrimonialidad terminaron una vez más por condicionar marcadamente el desarrollo del Estado mexicano”.²⁹⁸

Una vez más las regiones demostraron su poder, lograron que se restablecieran los principios de la Constitución de 1824 y le quitaron al gobierno nacional una parte de los ingresos. No se había logrado someter a los estados o departamentos a pesar de que se habían confiscado sus haciendas estatales, esta incautación no fue del todo real, los departamentos encontraron los mecanismos para no entregar sus riquezas al gobierno nacional. No solamente fueron los departamentos los que impidieron el funcionamiento del centralismo, no debemos olvidar los acontecimientos internos e internacionales, la falta de cohesión política y la falta de conocimiento en la aplicación de contribuciones directas, no había experiencia y se carecía de todos los elementos técnicos: estadísticas, profesionales de la administración y contaduría, conocimiento del rama y sujeto fiscal.

²⁹⁸ Carmagnani, Marcello: *Economía y política...*, p. 95.

Capítulo 5

Restablecimiento del federalismo y recomposición fiscal nacional, 1846-1857.

En este quinto capítulo se analiza el periodo de 1846-1857, en el que se restablece la Constitución de 1824 y se implantó la última dictadura de Santa Anna en 1853. De esta etapa se analizan tres momentos: primero, el restablecimiento de la Constitución de 1824 en 1846, destacando las medidas y disposiciones fiscales que se implementaron; segundo, política y fiscalidad en Zacatecas y, finalmente, la lucha por el control del estanco del tabaco entre los departamentos, empresarios y el gobierno nacional.

5.1. Restablecimiento de la Constitución de 1824: ¿Cuáles fueron las nuevas atribuciones de los estados?

El 22 de agosto de 1846 se decretó vigente la Constitución de 1824; así terminaba el régimen centralista iniciado a finales de 1835; mientras se redactaba una nueva constitución la vigencia de la carta magna de 1824 regiría a la república. Las primeras acciones que se llevaron a cabo fueron las siguientes: los departamentos volvieron a llamarse estados, se suprimieron las asambleas departamentales y el consejo de gobierno.²⁹⁹ Se inició una nueva etapa política en la república con la intención de contar con una nueva constitución que lograra controlar la inestabilidad política y económica. ¿Qué representó el restablecimiento de la forma federal en términos fiscales? Luis Jáuregui, explica que se intentó no cometer el mismo error de 1824, es decir, se facultó al gobierno nacional para que cobrara las contribuciones directas a los habitantes de los estados, sin embargo, esto no dio resultados y las medidas fiscales que se implementaron ocasionaron que el gobierno siguiera en constantes *déficits* que no pudieron ser cubiertos por la inevitable caída de los ingresos.³⁰⁰ El propósito seguía siendo el mismo que en

²⁹⁹[Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo V, p. 156.

³⁰⁰Jáuregui: "La economía de la guerra... La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México independiente", en Sandra Kuntz Ficker (coordinadora): *Historia económica...*, p. 269.

1835: asegurar suficientes ingresos al gobierno nacional para cubrir sus problemas financieros.

El 17 de septiembre de 1846, el general presidente de la república José Mariano de Salas estipuló a través de un decreto provisional la clasificación de rentas fiscales, las cuales quedaron divididas en generales y particulares de los estados. Los impuestos generales de la federación fueron conformados por los siguientes rubros: derechos de exportación e importación establecidos en las aduanas marítimas y fronterizas, el derecho de consumo impuesto a las mercancías extranjeras (aranceles), el producto de la venta de tierras libres, el impuesto de 4% sobre moneda, los productos de la renta del tabaco y de correos, los de la lotería nacional, el de las salinas, el de papel sellado, el de las casas de moneda, todas las rentas que se perciban en el Distrito federal y en los territorios que no han pasado a ser estados, todos los bienes nacionales comprendidos los de ex-inquisición y temporalidades.³⁰¹

A los estados se les asignaron las siguientes rentas: todos los impuestos y contribuciones establecidas por disposiciones generales que no pertenezcan a la federación, contribución de los usos de las fábricas de hilados de algodón y lana; y los fondos destinados a las juntas de fomento y el producto de las aduanas interiores. Con este paquete de impuestos que les fueron asignados a las entidades no solamente tendrían que cubrir sus gastos públicos, sino que también quedaron obligados a cubrir el *contingente*, el cual quedó asignado en los términos siguientes:

Cuadro X. Contingente de los estados en 1846.

Estados	Cantidad por mes	Estados	Cantidad por mes
Jalisco	12, 000	Yucatán	3, 500
Puebla	12, 000	Durango	3, 500
México	12, 000	Tabasco	2, 500
Zacatecas	8, 000	Sonora	2, 000
Guanajuato	5, 500	Querétaro	2, 000

³⁰¹ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo V, p. 170.

Michoacán	5, 500	Sinaloa	2, 000
Oaxaca	4, 500	Chiapas	500
San Luis Potosí	4, 500	Aguascalientes	250
Veracruz	4, 000		

Fuente: Elaboración propia con base en: [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo V, p. 171.

Los estados de Nuevo León, Coahuila, la Alta y Baja California y Tamaulipas quedan exentos del *contingente* mientras estuvieran invadidos, pero al quedar libres contribuirán como los demás estados. El pago se haría en los tres últimos días de cada mes y de no cubrirlo en la primera semana del siguiente mes se incautarían las rentas del estado de acuerdo a la ley del 21 de septiembre de 1824.³⁰²

Nuevamente el gobierno nacional esperaba un aporte significativo de los estados y este apoyo financiero fue más desastroso que el anterior. De 1846 a 1852 el *contingente* de los estados en su conjunto debía aportar un total de: 5, 326, 000 pesos; pero solamente se lograron recabar 2, 223, 970 pesos lo que representó el 41.76% del total que se pretendía; las entidades adeudaron 3, 102 030 pesos que equivalía al 58.24%. Los resultados no llegaron a ser los esperados: “ya sea por la invasión extranjera o porque la maltratada economía no lo permitió, los resultados alcanzados en la aplicación del *contingente*, previos a la dictadura de Santa Anna, fueron más desastrosos que en el periodo de 1824-1836. Como se puede observar la magnitud del adeudo era superior a los que pagaron los estados, con una evasión de cerca del 60%”.³⁰³

Jorge Castañeda Zavala explica que el *contingente* funcionó como un importante aunque imperfecto instrumento que permitió un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda fiscal de los gobiernos estatales y federales. Existieron una serie de motivos que ocasionaron el incumplimiento: los estados cubrieron en primer término sus necesidades y posteriormente las de la federación. En este sentido, se puede aseverar que la poca incidencia del *contingente*, en el erario

³⁰² *Ibidem*, p. 171.

³⁰³ Castañeda: “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia nación...*, p. 153.

nacional demostró que no fue un instrumento de política económica de pureza liberal: “los individuos no estuvieron reflejados en esta contribución federal. El liberalismo que se consolidó como forma de gobierno desde la década de los sesenta, tomó con mayor atención al individuo, al ciudadano; así, la creación del impuesto *Contribución federal* en 1861 vino a resolver las múltiples imperfecciones del contingente”.³⁰⁴ Las condiciones internas y externas por las que atravesaba el país no eran las más propicias; seguía la inestabilidad política, económica, social y militar a lo largo y ancho de la nación, pero en términos fiscales se carecía de los elementos necesarios para hacer funcionar una Hacienda nacional autónoma; los montos que se establecieron a los estados no fueron cubiertos y el problema continuo, falta de ingresos a las arcas nacionales.

Otra disposición que se dictaminó bajo la restauración de la Constitución de 1824 fue la abolición de las alcabalas el 10 de octubre de 1846. Los argumentos que se expresaron para su prohibición fueron los siguientes:

Considerando el obstáculo que opone la renta nombrada de alcabalas, por su funesta trascendencia a la industria comercial, agrícola y fabril; que por su exacción se recarga el precio, se entorpece la circulación, se disminuye el consumo, se apaga hasta el deseo de especular en el comercio; que en la agricultura se hace más costosa y difícil la producción y el cultivo; que se grava bajo diversos denominaciones aquella, y éste se hace impracticable; que en nuestra naciente industria, recibiendo con recargo y descuido la materia prima, influye su imperfección siniestramente en la mano de obra, obstruye los progresos de ésta y le quita el aliciente para sus mejoras; que este gravamen separa todo término de competencia, y al concurrir nuestra gravada e imperfecta industria con la extranjera, tiene aquella que ceder a esta el expendio y esterilizarse en su origen, o tiene que acudir a la odiosa legislación de prohibiciones y restricciones contra los intereses de la mayoría consumidora y oposición a los principios conservadores de la sociedad, y a los adoptados por todo país civilizado.³⁰⁵

Después de varios intentos por abolir las alcabalas por fin se había logrado eliminarlas en este periodo. ¿Qué significó su eliminación en términos de recaudación, pues históricamente habían sido el soporte de la Hacienda colonial y posteriormente de la nacional? No se podía eliminar una contribución tan importante por su nivel de recaudación cuando no había en términos reales otro impuesto que lo reemplazara. A pesar del peligro que implicaba su eliminación, el

³⁰⁴ *Ibidem*, p.160.

³⁰⁵ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo V, p. 175.

gobierno tomó el riesgo y la suprimió. Se prohibió la alcabala procedente de la venta de fincas, frutos y efectos nacionales; en compensación se dictaron una serie de medidas para los estados que habían perdido dicho ingreso.

Se exentó a los estados del pago del *contingente*, lo cual no era poca cosa; se concedió a las entidades una tercera parte de la renta del tabaco; las fincas rústicas aportarían para los gastos del gobierno general con un seis al millar, además de los tres que les correspondía a los estados y las urbanas de la capital con un tres por ciento; las contribuciones directas sobre establecimiento industriales, objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos; y sueldos y salarios establecidos en las entidades se aumentará en un 50% y su destino será al gobierno general; también se aumentaría la contribución del Distrito Federal y de los giros mercantiles en un 100%.³⁰⁶ Esta propuesta fiscal significó una verdadera revolución hacendaria. Sin embargo, apenas con un mes de haberse abolido las alcabalas se tuvieron que restablecer el 9 de octubre de 1846 por la estrepitosa caída de los ingresos: fue un proyecto inviable por lo importante que significaban en términos de recaudación en el erario nacional y por no existir otras fuentes de ingresos que aportaran lo que las alcabalas.

El erario federal se encontraba en una difícil situación, no contaba con los recursos necesarios para mantener el restablecimiento de la Constitución de 1824. El problema seguía siendo el mismo: el Estado nacional no conseguía establecer una estructura fiscal sólida y eficiente que le permitiera consolidarse. En estas circunstancias el 27 de abril de 1847 a través de un decreto del gobierno, se declararon impuestos de la federación las contribuciones directas e indirectas que antes habían pertenecido a los departamentos. Para llegar a esta determinación se argumentó que había una escasez de fondos públicos en la Hacienda nacional, por lo tanto, se necesitaba de establecer un sistema fiscal con ingresos fijos y seguros que permitieran cubrir los gastos nacionales.

Bajo esta lógica se les quitaron a los estados las contribuciones directas. Se estableció que serían ingresos de la federación: la contribución de 3 al millar sobre las fincas rústicas y urbanas, lo recaudado por los establecimientos industriales,

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 176.

los sueldos y salarios, objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos. Las comisarías generales se encargarán de su recaudación y éstas informarían a la tesorería general y al ministerio de hacienda.³⁰⁷ Lamentablemente es poca la información que existe sobre este periodo para corroborar el éxito o fracaso de las diferentes disposiciones que se establecieron, pero a juzgar por la inestabilidad política que se vivía se infiere que la Hacienda nacional pasaba por una severa crisis de fondos públicos.

Los malos resultados de la propuesta fiscal de 1846 los encontramos en la ausencia de mecanismos para hacer efectiva la ley. Había claridad y consenso de que se tenía que transitar a un nuevo régimen fiscal sustentado en las contribuciones directas y no ya en las indirectas; se sabía que las contribuciones se tenían que establecer a los ciudadanos y no a los estados. El problema se presentó cuando se ordenó un aumento en los impuestos sin tener los mecanismos de coacción y sin contar con la estadística esencial para hacer efectiva la ley.

Según Luis Jáuregui de 1847 a 1852 se dio la caída más estrepitosa de la Hacienda pública mexicana en su historia, se había perdido el rumbo. La guerra con los Estado Unidos y los acuerdos de paz, en términos fiscales habían sido muy desventajosos para México, no obstante la indemnización que pagarían los norteamericanos de 15 millones de pesos, que se sufragaría en partes: una primera entrega de 3 millones y el resto en abonos de 3 millones cada año. El desgaste económico que se había experimentado por esta guerra había traído serios problemas de falta de capital. Se propuso aliviar este problema con la implementación de un arancel al comercio exterior que lo único que provocó fue una reducción de los ingresos y un aumento en el contrabando, además, de que uno de los acuerdos de los Tratados de Guadalupe fue que toda la mercancía norteamericana que había quedado varada en los puertos antes de la lucha armada no pagaría impuesto alguno.³⁰⁸

³⁰⁷ [Decreto] *Ibidem*, p. 269.

³⁰⁸ Jáuregui, Luis: "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855", en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui: *Penuria sin fin. Historia de los*

Se tomaron medidas para solventar este grave problema, algunas de ellas fueron las siguientes: se decretó un límite de gasto para el gobierno federal en 540 mil pesos mensuales que se destinarían a gastos de guerra y administración. Hacia 1850 el ministro de Hacienda Manuel Payno hacía un diagnóstico de las finanzas del gobierno y encontraba serios problemas de recaudación y auguraba que los estados se levantarían en contra del gobierno nacional. Los sucesores en el ministerio, José Ignacio Esteva y José María Aguirre daban cuenta del estado de bancarrota en el que vivía el país. Se propusieron varias alternativas para hacer frente a esta grave crisis: dejar de pagar a los acreedores agiotistas y vender a los Estados Unidos el derecho de construir un canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec, estas propuestas no se concretaron y no le quedó al gobierno más que reducir los sueldos de sus empleados civiles y militares.³⁰⁹

El resultado fiscal de la segunda república federal establecida en 1846 fue un reducido monto de ingresos que no se habían presentado en lo que llevaba México de ser un país independiente. Los problemas de recaudación se intensificaron y de igual forma la inestabilidad política se incrementó; en estas circunstancias se proclama el Plan del Hospicio, que derrocó al presidente de la república Mariano Arista a finales de 1852, en el que se exigía la eliminación de impuestos. Esto nos hace pensar que había un sector social, el popular, que soportaba una fuerte carga tributaria, mientras que el gobierno no recibía los ingresos correspondientes debidos entre otras cosas a un aparato burocrático corrupto e ineficiente.³¹⁰

Las medidas fiscales que se emprendieron a partir del restablecimiento de la Constitución de 1824 en 1846 ocasionaron un mayor descontento por la presión fiscal que se inició al subir los impuestos y establecer otros nuevos. Fueron acciones motivadas más por la desesperación y necesidad de recursos que por un diseño fiscal acorde a las necesidades nacionales. Los constantes conflictos

impuestos en México siglos XVIII-XIX, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 2005, pp. 99-101.

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 103-104.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 105.

internos y externos, y los excesivos gastos de guerra obligaron a dictar medidas que sólo provocaron malestar e inconformidad.

El 17 de marzo de 1853, regresó como presidente de la república el general Antonio López de Santa Anna:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5º del convenio acordado en seis de febrero de 1853, entre el jefe de la división de Jalisco y estados adheridos al plan de Guadalajara, el jefe de la división Robles y los señores comisionados por la división Lombardi, se procedió, a presencia de las autoridades y funcionarios reunidos en el salón de la cámara de diputados, a la apertura de los pliegos que contienen los votos para la elección de presidente de la República; y habiendo resultado electo por diez y ocho votos el excelentísimo señor general, D. Antonio López de Santa Anna.³¹¹

Al reasumir la presidencia de la república Santa Anna decretó la centralización de las de las rentas públicas el 14 de mayo de 1853. Determinó que continuarían todos los impuestos existentes a excepción de la *capitación* que había sido suprimida. Ante la penuria de la Hacienda nacional se estipuló que todos los bienes que pertenecían a los estados quedaran a disposición del gobierno federal. En 1847 se le habían quitado a los estados las contribuciones directas, ahora, con este decreto las entidades volvieron a quedar sin contribuciones.³¹²

Después de decretarse la centralización de los fondos públicos se determinó el conjunto de ramos que a partir del 29 de mayo de 1853 formarían la Hacienda pública nacional. Estarían bajo el control de la nación las siguientes contribuciones:

Bienes muebles o inmuebles, derechos de importación y exportación, derecho de circulación de moneda y los demás impuestos al oro y la plata, derechos de consumo que se cobren a los efectos extranjeros, fincas rústicas y urbanas, renta del tabaco, naipes, salinas, correos, lotería, acuñación de moneda, derecho de fortificación de Veracruz, peajes, derecho de consumo a los efectos nacionales, derecho de pasaporte y carta de seguridad, réditos y capitales que se reconocen a la nación, aprovechamientos, derechos sobre títulos, oficios vendibles y renunciables, multas y comisos, alcances de cuenta, donativos, sobre herencias transversales, derecho de patente, sobre establecimientos industriales, sobre objetos de lujo, sueldos y salarios, montepío civil y militar, amortización de impuestos y descubrimiento de tesoros.³¹³

³¹¹ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo VI, p. 329.

³¹² [Decreto] *Ibidem*, p. 404.

³¹³ [Decreto] *Ibidem*, pp. 429-430.

Si se observa la base de impuestos que estableció Santa Anna nos damos cuenta que es una extraña combinación de gravámenes directos e indirectos que finalmente acabarían por crear una insatisfacción generalizada entre los contribuyentes. Una característica de este decreto es que establecía con especial particularidad en qué deberían gastarse las contribuciones generadas por concepto de las rentas nacionales. En este sentido, se pagaría lo siguiente:

Los supremos poderes y demás empleados públicos, las oficinas, legaciones y consulados, las pensiones civiles y militares incluyéndose las cesantías, jubilaciones, retiros y licencias ilimitadas, el ejército y la marina, las asignaciones a los establecimientos de instrucción pública, las congruas de los ilustrísimos obispos, las asignaciones a hospitales, casas de caridad y de beneficencia pública, la deuda interior y exterior así como la de los estados, las convenciones diplomáticas, las asignaciones para fomento de las ciencias y las artes, la conservación y apertura de caminos, la seguridad de los caminos y población, las comisiones exploradoras, minerales, nuevas líneas de caminos, y los ríos navegables.³¹⁴

La otra base fiscal en la que se dividió la Hacienda pública fueron las denominadas contribuciones municipales; éstas estarían conformadas por los siguientes impuestos: los llamados bienes propios y arbitrios de los municipios y estarían destinadas a cubrir el pago de lo siguiente: el sostenimiento de las prisiones y de la policía, el alumbrado, los empedrados, los paseos y calzadas, las fuentes, acueductos, canales, los mercados y los demás anexos a la policía de aseo y seguridad, los hospitales municipales y la instrucción primaria.³¹⁵

El 21 de septiembre de 1853, se volvió a establecer el carácter de departamentos a los que se denominaban estados; el centralismo estaba de vuelta. Las tensiones políticas al interior de la república fueron creciendo por las acciones de Santa Anna, las fracciones que estaban en contra de sus medidas comenzaron a manifestar su desacuerdo; en este contexto, el 1º de marzo de 1854, se enarbó el Plan de Ayutla por un grupo de liberales opositores al santanismo. En él se decretaba el cese de Antonio López de Santa Anna como presidente y de todos sus funcionarios, además de los que se opusieran a dicho plan. En lo referente al ramo de Hacienda pública se dictaminó que se dividirían en tres partes: “bienes, rentas y contribuciones generales; bienes, rentas y

³¹⁴ *Ibidem*, p. 431.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 432.

contribuciones de los estados y territorios; bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales”.³¹⁶

Las últimas acciones fiscales que fueron dictadas antes de que se instaurara la Constitución de 1857 estuvieron enfocadas a la centralización. Se suprimieron, el 9 de octubre de 1855, la dirección general de impuestos y la dirección de contribuciones directas: las facultades de ambas serían retomadas por el ministerio de Hacienda. El 10 de octubre de 1855, a través de un decreto de gobierno se extinguieron las jefaturas de hacienda y las tesorerías departamentales, sus funciones las realizarían los tesoreros departamentales.³¹⁷

Toda la anterior legislación fiscal que se ha mencionado nos da cuenta de algunos elementos anómalos que caracterizan a la primera mitad del siglo XIX: inestabilidad política y económica que se vivió en México; falta de cohesión nacional, los estados y la federación se mueven en lógicas distintas, los primeros en defender su territorialidad y privilegios, y la segunda en conformar un poder centralizado que controle a las entidades y una Hacienda pública nacional quebrada y endeudada que recurre a las haciendas estatales para su existencia.

En 1824 se decretó la división de rentas entre la federación y los estados, el resultado fue un empobrecimiento del gobierno general, aunque como ya vimos algunas entidades lograron importantes auges económicos como Zacatecas.³¹⁸ A partir de la promulgación de la Constitución de 1836, las diferentes medidas fiscales y políticas que se plantearon estuvieron enfiladas a crear un Estado central fuerte sustentado en una fiscalidad propia y no dependiente de los estados o departamentos en sus diferentes fases. ¿Se cumplió el objetivo de las medidas fiscales que se iniciaron en 1836? Como ya analizamos, no se dieron los resultados esperados; no se logró crear un Estado fuerte que pudiera administrar eficientemente la Hacienda pública; el problema fiscal que se había presentado en la primera república federal siguió presente durante el centralismo; con la restauración de la Constitución de 1824 en 1846 se esperaba resolver el problema financiero, sin embargo, en este periodo se dio la más dramática situación de la

³¹⁶ Tena: *Leyes fundamentales...*, p. 493.

³¹⁷ [Decreto] Dublán y Lozano. *Legislación mexicana...*, tomo VII, pp. 567-568.

³¹⁸ Carmagnani: *Economía y política...*, pp. 89-90.

Hacienda nacional y con el establecimiento de la dictadura de Santa Anna en 1853 sólo se agudizó la crisis financiera del gobierno nacional; no fue sino hasta con la Carta Magna de 1857 que se sentaron las bases para comenzar un saneamiento fiscal.

Marcello Carmagnani explica que la causa de que no se haya logrado crear un Estado sólido hasta después de 1857, se debió a la permanencia de las estructuras de *antiguo régimen*:

Estamos en presencia de una forma federal donde los estados tienen poderes mayores y más efectivos que la federación. Ésta se sostiene, esencialmente, de las migajas que le entregan los estados. Mientras los estados -a través de sus gobernadores, de sus congresos locales y de sus municipios- tienen una gran capacidad de gobierno, la federación es todavía un poder silencioso y relativamente inerte. Solamente de esta forma se puede comprender su caída y el comienzo, a partir de los años de 1830, del experimento centralista -experimento que, por ignorar la tradición política, terminaría por desahuciarse y por obligar a repensar, en términos nuevos y de ruptura el federalismo.³¹⁹

La primera mitad del siglo XIX fue una etapa de búsqueda y experimentación de política y economía enmarcada en un nuevo orden, que trataba de romper e instaurar una nueva concepción basada en planteamientos liberales, frente a las estructuras y monopolios de la etapa colonial: “la ruptura y reorientación de la tradición, por parte del nuevo federalismo, se expresa en su política anticorporativista, visible en las leyes Juárez y Lerdo de Tejada -que terminaron con los fueros del antiguo régimen de la Iglesia y del ejército- y en la nacionalización de los bienes de todas las corporaciones”.³²⁰

El liberalismo que se inició en los años de 1850 hizo posibles los principios liberales y esto se logró a través de la reorganización de los diferentes elementos que se habían implementado en la etapa confederal y de la oposición al centralismo: se logró atribuir a los poderes federales la defensa de las garantías constitucionales. Este vínculo entre el poder federal y la Constitución es lo nuevo e inédito; en términos fiscales esta novedad se manifestó con la creación del presupuesto ya que a partir de él se pudo ejercer un control real y efectivo en las

³¹⁹Carmagnani: *Las formas del federalismo...*, pp. 13-14.

³²⁰*Ibidem*, p. 15.

finanzas públicas.³²¹ Finalmente, la federación -en cuanto titular de la soberanía y garante de los derechos ciudadanos- logró erigirse como “superior a la suma de las partes”.³²²

La formación del Estado mexicano moderno debe comprenderse a través del tránsito de un proceso histórico en el que fueron configurándose sus diferentes mecanismos de control; es esta construcción histórica la que durante la primera mitad del siglo XIX determinó la lógica del nuevo Estado. Los grupos de poder en los estados y regiones fueron los arquitectos de las ideas en las que se edificaría el Estado nacional, si bien es cierto que durante la primera mitad del siglo XIX no se alcanza a observar un Estado articulado, eficiente y dominador, es este mismo órgano gubernamental el que está dictaminando por donde se debe transitar: “el proceso político de la primera mitad del siglo XIX es la lucha por la creación de un centro de poder autónomo que fuera controlado por cierto tipo de hombres en una inmensa extensión territorial determinada por vagas fronteras”.³²³

La debilidad fiscal de este periodo fue uno de los elementos trascendentales para que no se haya consolidado el Estado. La constante penuria del erario público y el estado en bancarrota permanente generaron un aparato fiscal indigente: no hubo una estructura fiscal moderna y eficiente.³²⁴ Carmagnani plantea que el Estado logró sobrevivir por su relación con aún activos estamentos a través de los préstamos provenientes del agio. A partir de 1836 buscó el Estado central otra forma de financiamiento en el gravamen a la propiedad, pero no funcionó. En 1850, las finanzas perdieron su principal apoyo, el estamento mercantil o agiotista y ante esta situación se buscaron nuevas fuentes de ingresos en los recursos extraordinarios. Finalmente, se encontrarían ingresos seguros en la apropiación de las rentas de las corporaciones eclesiásticas a partir de las determinaciones de la Constitución de 1857.³²⁵

³²¹ Carmagnani: *Estado y mercado...*, p. 53.

³²² *Ibidem*, p. 16.

³²³ Garza, Luis Alberto: “El México posindependiente”, en Rosa María Mirón Lince (coordinadora): *Evolución del Estado mexicano*, El Caballito, México, 1986, tomo I, p. 25.

³²⁴ *Ibidem*, p. 41.

³²⁵ Carmagnani: *Economía y política...*, pp. 89-110

El Estado mexicano necesitó de experimentar con diferentes formas políticas y económicas para consolidarse y erigirse como una autoridad autónoma con sus propios recursos y no depender de las regiones. Entonces, una de las características del Estado mexicano de la segunda mitad del siglo XIX, para poder considerarse como tal, se fundamenta en una estructura fiscal moderna, autónoma, solvente y eficaz.

5.2. Zacatecas: política y fiscalidad, 1835-1849.

Como se sabe, el 11 de mayo de 1835, las milicias zacatecanas fueron derrotadas por el ejército federal encabezado por el general Antonio López de Santa Anna, a raíz del pronunciamiento local contra la política centralista que ya comenzaba a ejercerse. Manuel González Cosío, gobernador en turno, fue cesado de sus funciones ese mismo día 11 de mayo de 1835; al mando del gobierno local quedó el general Ramírez y Sesma. Las consecuencias fueron funestas para Zacatecas: pérdida del territorio de Aguascalientes, de su armamento y equipo miliciano; algunos establecimientos educativos fueron clausurados, como la Casa de Estudios de Jerez; la administración de la Casa de Moneda pasó a manos del gobierno federal; el estado fue despojado de sus rentas del tabaco y el papel sellado; y se le quitaron las minas estatales de Proaño.³²⁶

El estado de Zacatecas había sufrido la pérdida de su soberanía y le fueron confiscadas sus principales fuentes de ingreso. Durante el régimen confederal de 1824-1835, la entidad había gozado de una posición política y económica muy importante. Pero, a raíz de esta derrota, ¿cómo fue su funcionamiento? ¿Qué pasó con la bonanza económica de años precedentes? ¿Cómo influyeron las disposiciones del gobierno general en el estado? Y ¿qué política fiscal se siguió en el estado? En este apartado se pretende analizar qué ocurrió en el estado de Zacatecas a partir de 1835. Observar los acontecimientos políticos y económicos

³²⁶ Amador, Elías: *Bosquejo histórico de Zacatecas*, Gobierno del Estado de Zacatecas, México, 1943, tomo II, pp. 419-424.

con el fin de poner especial atención en todo lo relativo a lo fiscal: disposiciones, leyes, acuerdos, ingresos y egresos.

La organización de los estados durante el centralismo estuvo definida de la siguiente forma: gobernadores, juntas departamentales, prefectos, sub-prefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.³²⁷ Los gobernadores, como ya se ha mencionado estuvieron sujetos al gobierno central y sus funciones fueron las siguientes: cuidar del orden público al interior del departamento; cumplir y hacer cumplir las disposiciones del gobierno general y de las juntas departamentales; informar al gobierno central de cada una de las acciones de las juntas departamentales; nombrar a los prefectos, subprefectos y jueces de paz; suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental, y vigilar a las oficinas de hacienda.³²⁸ Los gobernadores en un primer momento sólo tendrían la facultad de vigilantes en materia de rentas públicas.

El segundo elemento que conformaría la estructura de los departamentos, fueron las juntas departamentales que sustituyeron a las legislaturas. A éstas se les concedieron las atribuciones de elaborar leyes dirigidas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. En lo que respecta a la educación harán uso de los fondos de propios y arbitrios, de no contar con ellos tenían la facultad para crear las contribuciones necesarias; dispondrán la apertura y conservación de caminos con un moderado peaje; dictarán lo necesario para el fomento de la agricultura, industria y comercio, pero en estos rubros, asimismo, necesitaban la aprobación del congreso general. Además, tenían otras atribuciones: formar conjuntamente con el gobernador las ordenanzas municipales y reglamentos de policía; examinar y aprobar la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, finalmente, formar al año un informe de la estadística de su departamento y dirigirla al gobierno general.³²⁹

³²⁷ AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, Decretos y Reglamentos, caja 7, expediente 1, f. 1, 4 de marzo de 1837.

³²⁸ Tena: *Leyes fundamentales...*, p. 239.

³²⁹ *Ibidem*, pp. 240-241.

Zacatecas instaló, el 15 de octubre de 1835, su junta departamental cuyos integrantes fueron Marcos de Esparza, Fernando Calderón, Manuel José de Aranda y Joaquín Calderón. El 26 de marzo de 1837 se reunieron las juntas departamentales con el objetivo de elegir a los representantes a la presidencia de la república, al senado, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al supremo poder conservador. La junta departamental zacatecana sufragó a favor de Anastasio Bustamante para presidente constitucional y eligió como gobernador a Santiago R. Villegas.³³⁰

Cabe señalar, que la actitud de la junta departamental hacia el gobierno central no fue del todo cordial: el 19 de abril de 1839 el gobierno central se pronunció por la restricción de la prensa y la actitud de la junta de Zacatecas fue en contra del pronunciamiento. Lo anterior puede explicarse a partir de que en el estado se había forjado una cultura política dinámica y contestataria que se expresaba en los medios impresos forjadores de opinión pública. El 9 de noviembre del mismo año se opuso rotundamente a una propuesta de reforma a las leyes constitucionales que habían sido promovidas por el supremo poder conservador. Elías Amador da cuenta de la posición de la junta departamental: “parece en verdad sorprendente que en pleno régimen centralista se atreviera la Junta Departamental de Zacatecas no solamente a oponerse a varias disposiciones del Gobierno de la Unión y a censurarlas, sino también a defender los principios democráticos y aún a propagarlos casi oficialmente”.³³¹

El 6 de agosto de 1845, a través de una ley, se había concedido a los departamentos las contribuciones directas, así en uso de sus facultades la junta departamental del estado de Zacatecas se integró para administrar dichas contribuciones: el gobernador y tesorero departamental serían los encargados de organizar la recaudación. El director de rentas de la capital y los prefectos en los distritos estarían a cargo de estas contribuciones hasta en tanto no se establecieran los colectores de las contribuciones directas. Cada distrito contaría con un colector, el cual era nombrado por el gobierno a propuesta del prefecto y

³³⁰ Amador: *Bosquejo histórico...*, p. 434.

³³¹ *Ibidem*, p. 446.

su función sería reunir las contribuciones directas que pertenecieran al estado; tal colector estaría bajo las órdenes del director de rentas del estado.³³² Las contribuciones directas fueron las únicas rentas que se les asignaron a los estados bajo el sistema centralista iniciado en 1836.

El 4 de agosto de 1846 estalló en la ciudadela de México un movimiento dirigido por el general Mariano Salas, que tuvo como principio desconocer al Congreso nacional y pedir que se nombrara a otro para edificar la nación y atender la guerra con los Estados Unidos de América. Este pronunciamiento derrocó al gobierno centralista y se reinstauró el sistema federal regido por la Constitución de 1824. Ante la promesa de volverse al sistema federal de 1824, Zacatecas secundó dicho movimiento el 12 de agosto de 1846; la junta departamental se suprimió el 24 del mismo mes y su lugar lo ocupó el congreso del estado; el 14 de noviembre de 1846 fue nombrado gobernador interino Manuel González Cosío.³³³

El gobernador González Cosío presentó en 1848 al congreso del estado un proyecto para la supresión de las alcabalas que deberían ser substituidas por las contribuciones directas: “las observaciones en que se basaba ese proyecto eran verdaderamente atendibles, puesto que emanaban de las claras enseñanzas de una larga experiencia y de la imperiosa necesidad de romper con rutinas envejecidas y con prácticas condenadas por la civilización y por los modernos sistemas de economía política y de buen gobierno”.³³⁴ Nunca se aprobó la abolición de alcabalas en Zacatecas, pero al igual que el gobierno centralista se intentó suprimirlas, aunque por el momento eran contribuciones de las que no se podía prescindir por ser las de mayor contribución a las haciendas públicas.

Los intentos por eliminar el sistema de alcabalas en el estado siguieron presentes a pesar de la rotunda negativa. El 9 de julio de 1849 se dictaron las bases generales para formar el sistema tributario de contribuciones directas en la entidad zacatecana: en este decreto se estipuló que los gastos del estado estarían cimentados en las directas. Una de las singularidades de esta disposición fue la

³³² AHEZ: Poder Legislativo, Leyes, Decretos y Reglamentos, caja 7, expediente 21, ff. 1-2v, 27 de agosto de 1845.

³³³ Amador: *Bosquejo histórico...*, p. 481.

³³⁴ *Ibidem*, p. 492.

creación de estadísticas para tener un control y conocimiento de lo que había y se podría gravar. Según el dictamen, se estipuló que serían contribuciones directas los siguientes rubros:

1. El valor de las fincas urbanas de todo el estado con excepción de los templos.
2. El valor de las fincas rústicas de cualquier propiedad y uso que sea, sin excepción alguna.
3. El valor de los giros mercantiles por mayor con establecimiento abierto y acreditado con patente.
4. El valor de los giros mercantiles al menudeo de toda clase de artículos o provisiones.
5. El valor de la plata pasta en presencia de la producción minera de un quinquenio anterior, y de la disminución que exige su actual estado, y lo exorbitante de la cuota de tres por ciento.
6. El valor general de la suma en circulación por inquilinato, censo o depósito irregular sobre fincas urbanas sin excepción.
7. El valor de todo el arriendo común o censo de cualquier clase, o depósito irregular sobre fincas rústicas.³³⁵

Para poder llevar a cabo las anteriores disposiciones se conformó un padrón general de fincas rústicas: en él se estipuló el valor de las propiedades y el castigo para quien ocultara o mintiera sobre la información. Se estableció una diferencia con lo rústico; terrenos cultivables y los que no lo eran: los cultivos, los criaderos de madera y agostaderos pagarán la mitad de la cuota que se estableciera. A través de un padrón general se fijaría lo que deberían pagar los inquilinatos, en este registro se indicaba el valor de las fincas rústicas y la forma de recaudación. El monto que se lograra recaudar por estas contribuciones se remitiría semanal o mensualmente a los tesoreros: una parte del producto que generaran las fincas rústicas se destinará a la instrucción primaria y secundaria del estado.³³⁶

De igual manera, las fincas urbanas destinarán una determinada cantidad de sus contribuciones para el uso público: construcción o mantenimiento de fuentes o tomas de agua y mejora de caminos. Para el buen funcionamiento de estas disposiciones, en la capital del estado se crearía una junta general de estadística de hacienda con las funciones siguientes: reunir la información necesaria sobre los ramos que forman la riqueza pública del estado; inspeccionar

³³⁵ AHEZ: Poder Legislativo, Leyes, Decretos y Reglamentos, caja 7, expediente 29, ff. 11-12, 9 de julio de 1849.

³³⁶ *Ibidem*, ff. 13-14.

y proteger la industria y manufactura del país, finalmente, llevar el conteo general total del estado.³³⁷ Cabe señalar que el nacimiento de la estadística de hacienda como instrumento para institucionalizar en el nuevo orden hacendario moderno fue fundamental en esta época. “La estadística permitió la implementación de la política económica y sobre todo sirvió para estimar los futuros ingresos y gastos...”³³⁸

El establecimiento de las contribuciones directas en el departamento de Zacatecas es una muestra de las transformaciones por las que pasaba la entidad. Durante el primer federalismo los zacatecanos ni siquiera se habían permitido discutir el establecimiento de estas contribuciones debido a la estabilidad económica por la que atravesó la entidad, sin embargo, durante el centralismo todo había cambiado y la solvencia económica de aquellos años había quedado atrás. Ahora en el centralismo se hacían los mayores esfuerzos en la junta departamental por establecer los impuestos directos como parte fundamental de los ingresos locales.

Respecto a la importancia de los impuestos directos, en esta época Luis de la Rosa Oteiza los sitúa como un factor clave en el conjunto de medidas que la administración pública del estado de Zacatecas debe considerar para mejorar y hacer más eficiente su funcionamiento administrativo. Apuntó con claridad los problemas que presentaba el estado para su desarrollo y ofrecía alternativas para solucionarlos, algunas de ellas fueron las siguientes: formar un censo general de población; distribución de la tierras de forma equitativa con base en el derecho de propiedad privada; formar un catastro para dar cuenta de las riquezas de la entidad que debería ser la base para el establecimiento del sistema de contribuciones [directas] y suprimir las alcabalas que eran el mayor obstáculo al progreso y alimentaban el contrabando:

Considero que estas contribuciones, así como el derecho de consumo y las pensiones municipales impuestas sobre el valor de las mercancías, como una de las más grandes calamidades de nuestro país. Me parece imposible que se desarrolle

³³⁷ *Ibidem*, ff. 15-17.

³³⁸ Carmagnani, Marcello: “La economía pública del liberalismo. Orígenes y consolidación de la Hacienda y del crédito público, 1857-1911” en Sandra Kuntz Ficker (Coordinadora): *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México-Secretaría de Economía, México, 2010, p. 356.

en él espíritu de empresa: que el comercio se anime: que la industria se vivifique: que la agricultura salga de su decadencia actual y que la minería vuelva alguna vez a su antigua prosperidad, mientras subsista el sistema de alcabalas.³³⁹

De la Rosa Oteiza hace un análisis muy detallado de la situación en la que se encontraba el estado en los años cincuenta del siglo XIX y aclara que las alcabalas junto a otros impuestos son un obstáculo para el desarrollo del estado, además se pronuncia por desaparecer la antigua estructura fiscal y establecer una más moderna que ofrezca al estado un desarrollo económico y político.

5.3. Disposiciones legislativas: el tabaco como renta, 1835-1857.

Pero en este contexto en el que se discute la necesidad de establecer una estructura fiscal moderna con impuestos directos, aún se pensaba que el estanco del tabaco era una opción viable. Es cierto que tras la independencia de México, la base fiscal continuó siendo la misma de la etapa colonial, aunque con algunas modificaciones como la división de impuestos entre los estados y la federación en 1824. En efecto, al establecerse la base fiscal de la Hacienda nacional en 1824, el tabaco quedó incluido como un monopolio del Estado mexicano: la discusión se centró en dejar en libertad la producción y venta o continuar con su estanco. Durante la primera mitad del siglo XIX esta fue la discusión y no fue sino hasta con la Constitución de 1857 cuando de manera definitiva se dejó en libertad.

José Antonio Serrano Ortega explica que a partir de 1832 las finanzas de los estados entraron en crisis a causa de una baja en sus ingresos, incluso el estado de Zacatecas que era de los que gozaban de una hacienda pública estable. El autor señala que las causas de las bajas en la recaudación se debieron a dos factores: caída de las contribuciones del estanco del tabaco debido a las medidas impulsadas por el gobierno nacional desde 1829, las cuales estuvieron enfocadas a abolir el monopolio y arrendarlo a particulares; en segundo lugar, la

³³⁹ Rosa, Luis de la: "Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas", en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/78/trb/trb6.pdf>, pp. 106-108, 22 de noviembre de 2012.

abolición del diezmo fue una pérdida muy sensible en los ingresos de las entidades. Los estados emprendieron tres medidas para evitar la crisis financiera: primero, se contrató deuda; segundo, emprendieron una reforma que ampliara su base fiscal a través de las contribuciones directas y tercero, protestaron por la abolición del estanco del tabaco. Las tres medidas impulsadas por los estados no surtieron efecto: el estanco se abolió; las contribuciones directas no dieron los resultados esperados y las elites se resistieron a los préstamos.³⁴⁰

Ante las penurias de la Hacienda nacional se decidió abolir el monopolio del tabaco. Los estados lo habían tenido bajo su control y no habían cumplido con sus respectivos pagos y se había generado una gran deuda con los cosecheros. En junio de 1833 se expidió un bando que refería la libertad de la siembra y expendio por parte del gobierno general. Los estados compraban el tabaco al gobierno central o a las compañías de acuerdo a las disposiciones que estuviesen vigentes; elaboran los cigarrillos en sus fábricas o los compraban a otras y, finalmente, los vendían a través de los estancillos. Al establecerse las disposiciones de 1833, el cambio fue en el gobierno federal y no en los estados, éstos tenían la libertad de seguir administrándolo por su propia cuenta o establecer una contribución.³⁴¹

Los resultados no fueron los esperados y el estanco del tabaco volvió a estancarse en 1837, pero también como parte de la estrategia de centralizar y controlar los ingresos provenientes de él: “teniendo en consideración que después de la libertad concedida por el gobierno general al cultivo, manufactura y comercio del tabaco, la conveniencia pública exige la restauración del estanco y se verifique de una manera gradual, prudente y combinada con nuestras actuales instituciones, procurándose así las ventajas nacionales”.³⁴² El Banco de Amortización de la Moneda de Cobre fundado en 1837 fue el encargado de estancar el tabaco a través de una junta directiva.

³⁴⁰ Serrano Ortega, José Antonio: “Tabaco y contingente, el gozne fiscal entre federación y estados, 1824-1835, en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (Coordinadores): *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, El Colegio de México, México, 2012, pp. 153-155.

³⁴¹ [Bando] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo II, p. 529.

³⁴² [Decreto] *Ibidem*, p. 362.

A diferencia de la etapa colonial y de la primera república federal, en este periodo se amplió el espacio para la producción a todo el departamento de Yucatán; Chiapas: Simojovel; y Veracruz: Orizaba, Córdoba, Jalapa y Huimanguillo; los lugares que se dedicarán al cultivo sólo lo podrían realizar con una licencia que les expediría el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre a partir de 1840. Con estas licencias se tenía la intención de tener un mayor control sobre los cosecheros y tratar de minimizar el contrabando. Los departamentos tenían la obligación de estancar el tabaco al interior de su territorio y comprar en rama la producción necesaria a través de un contrato de compra-venta con la institución bancaria; la elaboración y venta de los cigarrillos quedaba a su criterio, pues podían comprarla a otros departamentos o a empresarios que se dedicaban a la venta de cigarrillos y puros. Lo que sí cuidarán celosamente los departamentos es la introducción de tabaco de otras regiones, las cuales tendrían que contar con su correspondiente guía para poder ser comercializados; el arrendamiento del tabaco a particulares no fue bien visto bajo esta propuesta, sin embargo, se permitiría en casos extraordinarios, pero tenía que ser aprobado por el gobierno nacional.³⁴³

Al igual que en el primer periodo federal, el tabaco es visualizado como una opción de ingresos a la hacienda nacional y estatal. El gran problema es que no hay una política económica clara para su administración; no se habían resuelto sus dificultades estructurales: deudas, contrabando y corrupción. Esto había creado inestabilidad e incertidumbre en la administración del estanco. En capítulos anteriores se ha mencionado que la falta de capital del gobierno nacional había sido uno de los obstáculos para hacer rentable el monopolio, sin embargo, a partir de 1830 con la inclusión de los empresarios al negocio del tabaco se tiene el capital necesario, pero ahora se enfrentan otros problemas, los departamentos se oponen a que los empresarios controlen el estanco. Una de las medidas que se establecieron para ayudar al monopolio fue la derogación de la ley que permitía la introducción de tabaco en polvo y rapé que se venía haciendo desde la época

³⁴³ *Ibidem*, p. 363.

colonial, pero se había incrementado a partir de la guerra con los Estados Unidos.³⁴⁴

Otra de las acciones implementadas para tratar de hacer rentable el monopolio del tabaco y otros estancos como el de naipes fue crear una sola administración para regir las dos fuentes de ingresos, denominada Dirección General del Tabaco y demás Rentas Estancadas.

La historia del estanco del tabaco en México de 1821 a 1857 estuvo marcada por las añoranzas de un glorioso pasado recaudatorio en la etapa colonial. Los políticos mexicanos pensaban que aquel éxito recaudatorio a la Hacienda colonial se repetiría en la nueva Hacienda nacional y desde Agustín de Iturbide hasta Antonio López de Santa Anna se depositaron las más grandes esperanzas en que el estanco del tabaco se convertiría en una de las principales fuentes de financiamiento de México. No obstante estos afanes, el estanco del tabaco no logró convertirse en la principal fuente de recursos, aunque sí fue un ingreso constante que le permitió al gobierno nacional disponer siempre de ingresos.

5.4. Departamentos, empresarios y gobierno nacional por el control del estanco del tabaco, 1837-1857.

Al establecerse el centralismo en 1835 se esperaba que se resolviera el principal problema financiero de la nación mexicana: la Hacienda pública. Se creó un sistema hacendario nacional que agruparía a los estados y la federación; se determinaron los impuestos que la formarían y se llevó a cabo una compleja política fiscal encaminada a sustituir los impuestos indirectos por los directos. Se intervinieron y controlaron las haciendas públicas de los estados a través de la ley de 3 de octubre de 1835, la cual estipuló lo siguiente: “se previene que subsistan por ahora todos los empleados subalternos de los estados, así como las oficinas,

³⁴⁴ [Decreto] *Ibidem*, tomo IV, p. 87.

rentas y ramos que manejan quedan sujetos y a disposición del supremo gobierno de la nación, por medio del gobernador respectivo”.³⁴⁵

Todas las reformas fiscales que se dieron en este periodo deben de ser explicadas en función de un proceso que comenzó a sustituir la base fiscal colonial por una de corte moderno liberal, sin embargo, hubo impuestos que suscitaron un gran debate público por la forma en que deberían ser administrados, el tabaco fue uno de ellos; y su discusión se centró en determinar si se debería liberalizar o continuar estancado como había permanecido durante la etapa colonial y los primeros años independientes.

En suma, las medidas que se dictaron para administrar el tabaco comenzaron con el decreto de 1824: el tabaco continuaría estancado como había estado durante la época colonial, pero ahora quedaría dividido entre los estados y el gobierno federal; posteriormente, en 1829 se decretó por ley que la siembra y venta de tabaco quedaba en libertad, con la intención de recuperar los cuantiosos recursos que había generado; en 1832, se derogó la ley de 1829, y se estableció que el tabaco estaría estancado en toda la república mexicana, a excepción de algunos estados como Yucatán y sólo el gobierno general tendría la facultad de sembrarlo; en 1833 se estableció que la siembra y expendió de tabaco serian libres por parte del gobierno general, sin embargo, subsistió la prohibición de importar tabaco labrado y en rama.³⁴⁶

Dejar en libertad el tabaco significaba que el gobierno general establecía un impuesto al consumo, y los estados tendrían la libertad de estancarlo o liberalizarlo, es decir, establecían una cuota al tabaco que entrara a su territorio o ellos mismos lo compraban o producían. Cuando se estancaba, el gobierno general se encargaba de sembrar y distribuir a los estados o lo arrendaba a compañías mercantiles y justo cuando esto ocurría los estados se oponían, porque al ser arrendado a particulares las entidades veían disminuir sus ganancias por las serie de beneficios y concesiones que se les ofrecía a los particulares.

³⁴⁵[Circular] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 111.

³⁴⁶[Ley] *Ibidem*, pp. 437-439, 529.

El proceso anterior descrito culminó en 1835 cuando se liberó la producción y venta del tabaco, pero los estados se opusieron a su liberalización y se pronunciaron por el estanco; las razones se fincaban en que ello no les beneficiaba en ningún sentido. Esta será la discusión durante todo el periodo centralista: estanco o liberación. El 15 de abril de 1837 la administración del tabaco presentó una nueva legislación para su estanco. ¿Por qué se volvió a estancar el tabaco? La libertad concedida por el gobierno general en 1833 al cultivo, manufactura y comercio no se había logrado traducir en un beneficio real para la Hacienda pública nacional, por ello se reforma nuevamente la administración del tabaco, pero, con la intención de que el beneficio inmediato fuera hacia el gobierno general y no hacia los estados.

La decisión de estancar nuevamente el tabaco a partir de 1837 es parte de la política económica centralista iniciada en 1835, y de quitar a los estados sus principales fuentes de ingresos. Con el establecimiento del Banco Amortización de la Moneda de Cobre en 1837³⁴⁷, el gobierno centralista creaba una institución autónoma que dentro de sus facultades tenía el propósito de controlar la emisión de moneda de cobre, y se le asignaba la administración del estanco del tabaco. Para capitalizar esta institución financiera se designaron los bienes de propiedad nacional que existieran en la república; todos los créditos activos del erario vencidos hasta junio de 1836; la nueva moneda que se acuñe; la contribución rural, urbana y de patente; el monto de las penas pecuniarias (multas); lo correspondiente al gobierno de las minas de Fresnillo y la renta del tabaco.³⁴⁸ El Banco sería una institución autónoma del gobierno centralista que administraría el monopolio tabacalero a través del arrendamiento a particulares.

Por primera vez se creaba una institución financiera que se encargaría del estanco. Bajo esta nueva disposición y bajo la vigilancia de la institución financiera se estableció que el estanco regresaba al gobierno central a través de un proceso de arrendamiento por cinco años. Las condiciones del contrato estipulaban que el

³⁴⁷ Covarrubias V., José E.: *“El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre y la pugna por la Renta del Tabaco”*, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coordinadores): *La Banca en México*, El Colegio de Michoacán-El Colegio de México, México, 1998, p. 73.

³⁴⁸ [Ley] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo III, p. 260.

dicho arrendamiento entregaría una renta de 600 mil pesos por año, sin embargo, en los dos últimos subiría a 700 mil. Este proceso se llevaría a cabo en toda la república y solamente quedaría en libertad la siembra en el departamento de Yucatán, Chiapas y Veracruz. En el resto de la república no podría cultivarse y las autoridades y empresarios o arrendatarios del ramo del tabaco tendrán la facultad de perseguir, arrancar y quemar la siembra de dicha planta.³⁴⁹

Otras de las funciones que estarían a cargo de la institución bancaria fueron establecer las contratas; expedir licencias a los cosecheros en las que se especificaba el número de matas que deberían producirse; precios, calidad, penalizaciones a los productores y visitas a los campos de producción. A partir de esta nueva reglamentación el Banco de Amortización sería exclusiva y únicamente el contratante y comprador de las cosechas de tabaco en toda la república. La elaboración y venta del tabaco labrado y en rama quedaría estancado a través de los arrendatarios y una junta directiva del Banco sería la encargada de dar cuenta al gobierno centralista de este proceso. Uno más de los aspectos que complementarían el estanco, pero al interior de los departamentos fueron las *guías*, éstas serían el elemento legal que aprobaría la introducción de tabaco a los lugares donde se encontraría arrendado, en caso de no contar con este permiso se aplicaría la pena de *comiso*.³⁵⁰

Los arrendamientos se convirtieron en uno de los puntos nodales del estanco y por esta razón la junta directiva del Banco de Amortización puso especial atención y trató de dejar claro los términos en los que se establecieron. Un aspecto a destacar en las cláusulas arrendatarias fue la especificación de que si el gobierno general lograba establecer una administración general del ramo del tabaco antes de que se cumplieran los tiempos de arrendamiento, se les daría un tiempo para que expendiera su producción y de no cumplirse, el gobierno estimaría, de acuerdo con peritos, lo que aún tuvieran y recibirían una indemnización con una cierta ventaja para el arrendatario.³⁵¹

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 361.

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 362.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 363.

¿Cuáles fueron los resultados de estas nuevas disposiciones en torno al estanco del tabaco? En términos monetarios es difícil saber si hubo buenos o malos resultados para la Hacienda nacional por la falta de información, sin embargo, el análisis de la discusión legislativa nos ofrece algunos indicios. En 1838 se hicieron presentes todo tipo de críticas por el arrendamiento a particulares y éstas provenían de las juntas departamentales, una de ellas fue la de México que dirigió una iniciativa al Congreso general pidiendo se restableciera el estanco del tabaco y su administración en términos distintos a los que se encontraba, ya que consideraba que los empresarios eran los verdaderos beneficiados y no el gobierno. La junta departamental de Zacatecas apoyó esta iniciativa en los términos siguientes: “se secunda la iniciativa de la junta departamental de México, pidiendo se restablezca el estanco del tabaco, y su administración en los mismos términos que estuvo en tiempos del gobierno español, rescindiéndose las contratas que se hubiesen celebrado por el gobierno, quien indemnizará a los contratistas en arreglo a las leyes”.³⁵²

Desde 1829 los empresarios habían entrado al negocio del tabaco, pero fue durante el gobierno centralista que lograron tener una participación más activa a través del Banco de Amortización de la Moneda de Cobre. La reacción de los departamentos no se hizo esperar y pronto se inició una lucha mediante la cual los departamentos se opondrán a que los empresarios controlen el estanco del tabaco. Desde las regiones se creó una fuerte oposición a que el gobierno centralista cediera el monopolio a los empresarios, argumentándose que no había un beneficio sustancioso a la Hacienda nacional y proponían que se administrara por cuenta de la nación. Para tal efecto calculaban que era necesario un capital de 800 mil pesos por lo menos y esperaban obtener el financiamiento del Banco de Amortización. Los departamentos planteaban que de adoptarse esta disposición se lograría recaudar alrededor de cinco millones de pesos por año sin contemplar los gastos de administración y argumentaban sobre las ventajas significativas para algunos departamentos sí se apoya esta propuesta. Por ejemplo, se decía que

³⁵² AHEZ: Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 20, expediente 22, f. 2, 19 de febrero de 1838.

Zacatecas sería una de las regiones que más beneficios obtendrían por el conocimiento que se tenía en la administración del tabaco, por su fábrica con todos los aperos, oficinas y útiles necesarios, sólo se necesitaban los fondos del Banco de Amortización y la cooperación de los cosecheros para restaurar el estanco como se tenía en tiempos del gobierno español.³⁵³

Con el restablecimiento del estanco del tabaco en 1837 se deben distinguir dos aspectos fundamentales: primero, la Hacienda nacional buscaba el control de este impuesto y sus beneficios; segundo, los primeros afectados fueron los ingresos de los departamentos y en consecuencia se puede entender la negativa a su estanco en manos de particulares. Las juntas departamentales fueron presentando sus argumentos: la junta de Chihuahua manifestó su rechazo a la nueva forma de administrar el tabaco: “nada está dando peores resultados para el erario y para el público consumidor que el referido estanco por el modo en que se ha puesto en planta, su restablecimiento ha sido el peor que imaginarse pudiera por sus fatales e irresponsables consecuencias”.³⁵⁴

Los departamentos consideraban que las nuevas reglas que se estaban dictando para el control del estanco bajo el manejo de los empresarios no beneficiaban al gobierno nacional, eran anticonstitucionales e inviables: el contrato de arrendamiento que se estableció con los particulares obedeció más a una necesidad económica que a un proyecto bien definido y con reglas claras; se argumentaba la anticonstitucionalidad de ciertos planteamientos, por ejemplo, se especificaba que el Congreso nacional no podía anular o intervenir en el contrato si éste duraba más de un año; y por último, prohibir la siembra de tabaco en el extensísimo territorio nacional no tenía ningún sentido porque no existían los mecanismo para hacerlo.³⁵⁵

¿Cuáles fueron los resultados del arrendamiento del estanco a los empresarios? No cuento con la información suficiente para poder dar cuenta con

³⁵³ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 20, expediente 25, f. 1, 27 de julio de 1838.

³⁵⁴ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 21, expediente 2, f. 1, 26 de febrero de 1841.

³⁵⁵ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 21, expediente 2, f. 2, 26 de febrero de 1841.

claridad de los resultados a los particulares, sin embargo, a través de las quejas de los departamentos podemos distinguir algunos aspectos. Uno de los principales argumentos en contra del estanco del tabaco en manos de los particulares fue el incremento del contrabando, lamentablemente no hay datos que den cuenta de los niveles de contrabando. Las acciones que emprendieron los empresarios no fueron bien recibidas: los guardas (sic) encargados de recolectar el tabaco que estaba circulando para remitirlo al control del nuevo estanco fueron realizadas fuera de la ley, sin mandato de un juez y sin la presencia de algún ministro de justicia, realizaban cateos, allanamientos de casas o asaltos a mano armada: la falta de claridad en el contrato fue aprovechado por los empresarios que se constituyeron jurídicamente como *La empresa* arrendadora para hacer toda clase de abusos. En la cláusula número 7 de la contrata se especificó que las pérdidas provocadas por las convulsiones políticas del país serían subsanadas con el 50% que aportaría el Banco de Amortización, aspecto contrario a la ley de arrendamiento de rentas que prohíbe rebajas en casos fortuitos. *La empresa* aprovechó la poca claridad de la contrata para obtener mayores beneficios, un caso que ejemplifica esta situación ocurrió cuando se le reclamaron al Banco más de 30 mil pesos que aparentemente habían sido tomados a raíz del pronunciamiento de Jalisco.³⁵⁶

Otra de las imprecisiones de la contrata se encuentra en la parte que dice que los derechos del tabaco extranjero que se introduzcan a la república serán abonados a *La empresa*, lo que perjudicaría notoriamente los ingresos de la Hacienda pública. La junta departamental de Chihuahua hace una puntual estimación de lo que se puede obtener del estanco del tabaco al ser administrado por el gobierno:

Por informes de personas instruidas se calcula el producto líquido de seis a siete mil pesos anuales, y no me parece nada exagerado si se atiende lo generalizado que es en la república el uso de fumar puro o cigarro: no hay familia aunque sea de tres a cinco personas que por lo menos no tenga una de ellas que satisfacer está necesidad; en tal concepto no parecerá exagerado, sino por el contrario demasiado diminuto suponer que la octava parte de los habitantes de la misma república son consumidores. Fundando en esta base, y en el supuesto de que la población llega

³⁵⁶ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 21, expediente 2, ff. 2v-3, 26 de febrero de 1841.

hoy a ocho millones, resulta uno consumidor; esto lo divido en cuatro clases de a doscientos cincuenta mil personas cada una, y suponiendo que la primera gaste solamente medio real diario: la segunda tres octavos: la tercera dos; y la cuarta uno, resultará que estas cuatro clases consumen diariamente treinta y nueve mil sesenta y dos pesos cuatro reales: multiplicada esta cantidad por los trescientos sesenta y cinco días del año, asciende a catorce millones, doscientos cincuenta y siete mil ochocientos doce pesos cuatro reales. Para llenar el consumo presupuestado, se necesitan sesenta y un mil setecientos veinte y dos tercios de tabaco en rama, y suponiendo que se comprarán a sesenta pesos tercio, importaría tres millones setecientos tres mil trescientos veinte pesos. Supongamos también que sus gastos de elaboración, sueldos de todos los empleados, fletes, almacenes, etc. ascendieran a tres y medio millones, se tendría de utilidad líquida la cantidad de siete millones, cincuenta y cuatro mil cuatrocientos noventa y dos pesos cuatro reales.³⁵⁷

Si partimos de que dicha información cuenta con un sustento real encontramos que la contrata celebrada a particulares tiene una desventaja muy marcada para el gobierno y no se cumplirían los propósitos generales de las reformas fiscales del centralismo que buscaban incrementar los ingresos de la Hacienda nacional. Concretamente el estanco del tabaco tampoco estaría aportando lo esperado a los ingresos nacionales por su falta de claridad y legalidad en su arrendamiento a particulares.

En 1841, la junta departamental de Nuevo León manifestó su negativa al estanco en manos de particulares. Demostró que a partir de que el gobierno general aprobó el arrendamiento y de otras circunstancias azarosas como la rebelión de los colonos de Texas, y de las incursiones bárbaras a su territorio se había presentado una grave crisis por la combinación de estos factores y por la aniquilación de un mercado micro regional que se había configurado entorno al tabaco. Argumentaban que al asumir los particulares el control del comercio tabacalero se suscitaron los siguientes problemas: *La empresa* no logró surtir a los consumidores a causa de las incursiones bárbaras que abundaban los caminos entre Tamaulipas, parte de Coahuila y Nuevo León; el producto que lograba llegar a las zonas más alejadas del centro de México eran de muy mala calidad; al establecerse el estanco, en las zonas norteñas de la república mexicana se incrementó la introducción de tabaco extranjero, prioritariamente de Texas; se

³⁵⁷ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 21, expediente 2, ff. 4-5, 26 de febrero de 1841.

lastimó notablemente la estructura comercial que se había establecido en torno al tabaco; y finalmente, los cultivadores de la planta de tabaco tuvieron que cambiar su producción a cultivo de caña y semillas.³⁵⁸

Otro argumento que esgrimió Nuevo León en contra del estanco fue que los rebeldes colonos de Texas estaban siendo los principales beneficiados del estanco, ya que *La empresa* no alcanzaba a surtir el mercado de tabaco necesario y ellos a través del contrabando lograban obtener beneficios en detrimento del departamento. Por estas condiciones, Nuevo León solicitaba de forma urgente al gobierno central que le permitiera sembrar tabaco como lo había venido haciendo hasta antes del estanco a particulares y recuperar el mercado micro regional que había configurado con Tamaulipas y Coahuila; la respuesta del gobierno fue positiva y se le autorizó la siembra de tabaco en su territorio.³⁵⁹

Ante las presiones de las juntas departamentales y por los pocos beneficios que representaba el arrendamiento del tabaco se decidió dar por terminado el contrato de arrendamiento con los empresarios y su administración quedaría a cargo de la Hacienda pública nacional. El 12 de noviembre de 1841 el presidente provisional de la república Antonio López de Santa Anna decretó lo siguiente:

Considerando que la mayoría de las juntas departamentales, tiene pedido con instancia y por medio de formales iniciativas, que la Hacienda pública recobre y administre por sí la renta nacional del estanco del tabaco, rescindiéndose, en consecuencia, el arrendamiento que de ella se había hecho a una compañía empresaria de esta ciudad; que la opinión pública se ha explicado constantemente y en todas partes en el mismo sentido; que siendo mal recibido en los pueblos el que este ramo del tesoro esté en manos de particulares, nunca en ella podrá prosperar, y antes bien, es de temer que llegue a una total desorganización, con notable menoscabo de los intereses permanentes de la Hacienda, a cuyo patrimonio pertenecen en propiedad el estanco; que por otra parte, planteado ya éste como lo está en toda la República, sus productos; manejándose por cuenta del erario, deben ser cuantiosos y pueden contribuir eficazmente a aliviar las necesidades del gobierno; que la compañía empresaria ha estado siempre llana a la rescisión del contrato, según resulta de sus diversas notas de sus directores, que obran en los expedientes de la materia, en las cuales ha ofrecido devolver el estanco, sin indemnización de ninguna clase, y con sólo la condición de que se le traspasen todas las existencias que tiene.³⁶⁰

³⁵⁸ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 21, expediente 4, ff.1-4, 24 de abril de 1841.

³⁵⁹ AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 21, expediente 2, ff. 5-7, 26 de febrero de 1841.

³⁶⁰ [Circular] Dublan y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo IV, p. 48.

El arrendamiento fue un rotundo fracaso en dos sentidos: primero, no se lograron obtener buenos resultados en la Hacienda pública nacional por las desventajas en las que se estableció la contrata para el gobierno; segundo, las presiones de las juntas departamentales fueron un factor clave, estuvieron constantemente justificando el golpe que significaba el estanco a particulares en sus regiones. ¿En qué términos *La empresa* regresó el estanco al gobierno nacional? Los particulares no se negaron a rescindir del arrendamiento, sin embargo, se aseguraron de no perder la inversión. A partir del 1º de enero de 1842 la Hacienda pública administraría el estanco, compraría a *La empresa* todas las existencias útiles de tabaco de acuerdo a lo especificado en el arrendamiento. El problema al que se enfrentó el gobierno nacional fue cuando tuvo que pagar a los empresarios, teniendo en cuenta que no se contaba con los recursos.

Para realizar los pagos de las existencias de tabaco se estableció que se harían a través de bonos que saldrían de las aduanas marítimas de Guaymas y Mazatlán; de los productos de Fresnillo que percibía el gobierno y de los derechos de exportación de la plata pasta. Para pagar lo que *La empresa* había entregado como anticipo por el arrendamiento y para cubrir lo que se haya tomado en auxilio de los departamentos o por alguna otra cuestión sería saldado por medio de bonos mensuales de 35 mil pesos que serían aportados del estanco del tabaco de los departamentos de Zacatecas y Guadalajara a partir de enero de 1842; lo único que no se pagó a *La empresa* fue una indemnización.³⁶¹ Así fue como el arrendamiento a particulares que había iniciado en 1839 finalizó en 1841 y los departamentos lograron quitarle la administración del tabaco a los particulares.

El arrendamiento del tabaco a particulares no funcionó, uno de los principales problemas a los que se enfrentó el gobierno al tratar de reactivar la administración fue la escasez de capital y el contrabando, además de la oposición de los departamentos. Los intereses políticos territoriales demostraron su fuerza al gobierno central y no permitieron que el tabaco quedara en manos de empresas particulares, en este sentido, se puede plantear que desde los departamentos se

³⁶¹ *Ibidem*, pp. 49-50.

presentó uno de los principales obstáculos para que el tabaco quedaría en libertad y pudiera ser administrado por manos ajenas al gobierno nacional.

A través del análisis del tabaco encontramos dos ideas contrapuestas en la construcción de la base fiscal de México durante la primera mitad del siglo XIX. Por un lado, tenemos las ideas y prácticas económicas que históricamente se habían sustentado en el periodo colonial, dentro de las cuales los monopolios fueron los grandes generadores de recursos, y por otro, están las ideas liberales de apertura de fronteras y mercados donde el gobierno debe garantizar estas condiciones. Al ponerse en discusión el tabaco como parte de la base fiscal que sustentaría al México independiente emerge el conflicto por determinar bajo qué condiciones económicas debe administrarse. En el régimen centralista los departamentos se pronunciaron a favor de que la política fiscal del tabaco siguiera monopolizada, pero en manos del gobierno nacional y departamental; en contraparte, el gobierno central no define con claridad sus pretensiones, lo que provoca que en ciertos años arrende a particulares y en otros mantenga el estanco. Como resultado de la inestabilidad política, tras el regreso del federalismo los estados lograron hacerse nuevamente de la administración del tabaco, que les había sido retirada a partir de la instauración del centralismo.

En 1847, los diputados Sandoval y Fernández presentaron una propuesta al congreso del estado de Zacatecas, la cual sería también presentada al Congreso general como iniciativa, en ella se solicitaba que la administración del estanco del tabaco fuera concedida a los estados. La comisión de hacienda argumentó que esta propuesta sería provechosa para los estados por los ahorros y economías que a ellos les significaría, a pesar de la cantidad determinada que se tendría que entregar al gobierno general.³⁶² ¿Por qué las entidades querían administrar el tabaco a pesar de los graves problemas de falta de capital y contrabando en el que se encontraba? Hasta el momento se pueden vislumbrar dos aspectos: primero, la mayoría de los estados contaban con una estructura material y administrativa que permitiría un buen funcionamiento, las fábricas eran

³⁶² AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Hacienda, caja 23, expediente 26, f. 3, 14 de enero de 1847.

uno de los principales elementos; las elites regionales estaban inmiscuidas en el negocio, desde contratistas de tabaco hasta los administradores. En esto último radicaba por qué significó una necesidad devolver la renta del tabaco a los estados.

En efecto, la inestabilidad política del país fue uno más de los factores que no permitió que el cultivo, manufactura y venta del tabaco lograra consolidarse como una de las fuentes de ingresos fundamentales para estabilizar la política fiscal de México. Después de 1841, momento en que había cesado el arrendamiento del tabaco y se pretendía restablecer el estanco en las regiones, la administración entró en una etapa de inestabilidad y no se percibe con claridad cuál fue la situación concreta de este impuesto, en este entorno los estados buscaron su control, sin embargo, todo apunta que de 1841 a 1848 el tabaco todavía estuvo administrado por el gobierno general y los particulares, pues éstos no habían entregado en su totalidad la administración y el negocio.³⁶³

De allí que el 24 de junio de 1848, el presidente de la república en turno José Joaquín de Herrera, decretará el restablecimiento del estanco: “Desde el 1º del entrante julio, solo el gobierno podrá expender tabacos labrados en rama y cernido, así como los extranjeros de todas clases. Los que en contravención de este decreto continúen traficando con tabacos, sufrirán las penas impuestas a los contrabandistas de efectos estancados”.³⁶⁴ Para lograr el restablecimiento del estanco, el gobierno central puntualizó lo siguientes: se les dieron 60 días a los particulares para que entregaran y dieran cuenta de lo que tuvieran en existencia de tabaco labrado, en rama, cernido o en cajillas de cigarros a las fábricas correspondientes; se valoraría por medio de peritos la calidad de los tabacos que se entregaran y se determinaría el precio que se pagaría; la dirección general del tabaco y demás rentas estancadas, entregaría mensualmente a los particulares lo especificado por los peritos y todo el tabaco que se decomise a partir del 16 de julio de 1848 en adelante caería en la pena de *comiso*.³⁶⁵

³⁶³ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo V. p. 390.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 391.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 392.

De acuerdo al decreto anterior, el restablecimiento del estanco solamente aplicaría en la venta y no en la producción. Los particulares mantuvieron el control de la siembra a través de las contratas que se realizaban con el gobierno. Como ya se mencionó anteriormente, los estados no estaban de acuerdo en que el tabaco estuviera en manos de particulares, por lo cual, a partir de 1848 fue que se inició el restablecimiento del estanco, las entidades hicieron llegar diferentes propuestas para que el gobierno general controlara en su totalidad el estanco, no obstante, las contratas fueron restablecidas con los agiotistas de la época, situación que provocó una serie de inconformidades por parte de los estados.

Puebla y Veracruz fueron de las primeras entidades que se manifestaron en contra de la contrata que había realizado el gobierno general con Manuel Escandón, Miguel Bringas y Béistegui en 1848, que tendría una duración de 4 años en estos estados; en dichas entidades nunca se aceptó la contrata y declararon libre el estanco al interior de sus territorios; posteriormente, las legislaturas de México y Jalisco manifestaron lo siguiente: “que se anule la contrata celebrada por el gobierno general y se suspendan sus efectos entre tanto el expresado congreso decide sobre las iniciativas que para el desestanco han dirigido varias legislaturas”.³⁶⁶ Otros estados como el de Zacatecas y Nuevo León apoyaron la propuesta de cancelar la contrata.

Desde 1848 en que se dictaminaron las bases para el restablecimiento del estanco en toda la república algunos estados no aceptaron las contratas que se establecieron:

Las legislaturas de Puebla y Veracruz no han querido reconocer tal contrato, y pusieron en sus departamentos libre la renta del tabaco, dándoles este recurso a sus habitantes para mantenerse. Estos agiotistas en unión del gobierno general movieron cuantos resortes (sic) les fue posible a fin de hacerlos reconocer tal contrato; pero todo fue inútil, aquellas legislaturas y sus gobiernos como verdaderos padres de sus departamentos, no han admitido el estanco de la renta y disfrutan hace cuatro años de este ramo de industria para su manutención.³⁶⁷

³⁶⁶ AHEZ, Poder legislativo, Comisión de Hacienda, caja 24, expediente 31, f. 2, 25 de octubre de 1848.

³⁶⁷ AHEZ, Poder legislativo, Comisión de Hacienda, caja 28, expediente 12, f. 2v, 22 de octubre de 1852.

Resulta interesante observar cómo estos dos estados fueron los primeros en oponerse a disposiciones del gobierno general y establecer sus propias reglas para un impuesto que pertenecía a la federación; otro de los elementos que se destacan es la figura de los agiotistas y su enorme influencia al interior del gobierno; por último, destaca la negativa de las legislaturas a las contratas, las cuales, evidentemente no presentan una conveniencia económica a los estados y sí a los particulares.

Rodrigo Garrido, un minero zacatecano, presentó al congreso del estado de Zacatecas una exposición en la que propuso se quitara el estanco del tabaco al interior del estado, como ya lo habían hecho algunos estados: “me atrevo a dirigirme a esta honorable legislatura con esta exposición, que no sea Zacatecas menos que Veracruz y Puebla para disfrutar de este recurso de industria; cese en nuestro departamento ese monopolio infame a favor de unos particulares, ese estanco tan opuesto a nuestro sistema”.³⁶⁸ El congreso del estado expuso que era inviable la proposición del señor Garrido, ya que la renta del tabaco estaba dentro de la clasificación de rentas del gobierno federal, lo cual significaría desobedecer una ley general.

Los intentos de los actores políticos y sociales por suprimir el estanco del tabaco a partir de 1848 que estaba en manos del gobierno general no lograron tener buenos resultados. En 1853 el presidente Antonio López de Santa Anna apostó nuevamente por reforzar jurídicamente el estanco a favor del gobierno general, para esto emitió dos decretos: primero, “para que las leyes generales que sostienen la renta del tabaco tenga en toda la república su debido cumplimiento, y que se corrijan los abusos que contra el orden social y en perjuicio del erario se han infringido las mismas leyes”.³⁶⁹ Una medida, en 1853, para restablecer plenamente el estanco gubernamental a cargo del presidente Santa Anna, quien señalaba:

Se restablece el estanco del tabaco en todos los puntos en que fue interrumpido, de hecho, desde el año de 1848; se concede un plazo de nueve meses, contados desde el día 1º de agosto del corriente hasta el 30 de abril de 1854, para que las

³⁶⁸ AHEZ, Poder legislativo, Comisión de Hacienda, caja 28, expediente 12, f. 3, 22 de octubre de 1852.

³⁶⁹ [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo VI, p. 627.

personas que en los puntos indicados tengan existencias de tabaco en rama, cernido o labrado, puedan consumirlas en los mismos lugares. Las que se encuentren en poder de particulares después del 1º de mayo próximo, caerán en la pena de comiso; se permite la explotación del tabaco que se cultive en las costas de la república, y para su internación el gobierno establecerá oportunamente las restricciones convenientes.³⁷⁰

Cuatro elementos destacan de este decreto: primero, el gobierno no había logrado construir una Hacienda pública solvente y moderna, seguía apostando a ingresos o rentas que contaban con toda una estructura administrativa y que le garantizaban recursos seguros a la Hacienda nacional, sin embargo, el tabaco no había logrado surtir los efectos esperados; segundo, permitir que se consumiera el tabaco existente en un espacio y tiempo determinado significaría que los que tuvieran existencias de tabaco no fueran a caer en las penalizaciones establecidas o en el contrabando; tercero, las penas de *comiso* se convirtieron en el eje principal del estanco, sin embargo, éstas no fueron suficientes para combatir uno de los principales problemas del contrabando; y cuarto, el permitir que se cultivará en las costas donde no estaba permitido nos habla de un amplio mercado que no tenía cobertura en todos los lugares reconocidos del estanco, situación que alentaba dicho contrabando.

El segundo decreto del presidente Santa Anna, proclamado el 9 de septiembre de 1853 especificaba lo siguiente: no se transportará tabaco de un lugar a otro, sino que tendría que consumirse en el lugar donde se encuentre, de lo contrario caerá en la pena de *comiso*. Para consumir tabaco labrado, se tendría que pedir una solicitud de *pronto consumo*, y ésta se otorgaría siempre y cuando no se encontrara establecido el estanco en el lugar que se solicite, además de contar con las debidas *guías* o pases que los resguarde de las penas de *comiso*; las aduanas expedirán pases para tabacos que no llegaran al valor de veinticinco pesos, y *guías* para los que se excedieran de dicha cantidad, pero que no pasara de doscientos; si las fábricas no lograran restablecerse en su totalidad y abastecer el consumo de tabacos labrados y en rama, se daría aviso al ministerio de

³⁷⁰ *Ibidem*, p.628.

hacienda para que a través del gobierno se establecieran tercenas de tabaco en rama para su expendio.³⁷¹

Los dos decretos santanistas que se dictaron en 1853 para la administración del tabaco sólo se enfocaron a una parte de lo que representa el estanco. El gobierno se centró en controlar la circulación de tabaco labrado y en rama, pero, no estableció ninguna medida para hacer frente al contrabando que provenía de Virginia, EUA, el cual afectaba gravemente a la Hacienda pública nacional; de igual forma tampoco resolvió el grave problema que se había suscitado con las contratas, respecto a la posición que los estados o departamentos habían adoptado y, finalmente, no se atendió la inmensa deuda que el estanco venía arrastrando y que solamente se pasaba a los estados o a quien arrendara el tabaco.

El 21 de enero de 1856, poco después de la caída de Santa Anna en 1855 y como consecuencia de la Revolución de Ayutla (1854), el presidente Ignacio Comonfort expidió un decreto en el cual se dio fin al estanco del tabaco y se dejó en libertad la siembra, manufactura y venta especificándose lo siguiente:

1. Se declara libre en toda la República desde la fecha de este decreto, la siembra, cultivo, elaboración, expendio y exportación de tabaco.
2. Cada tercio de tabaco en rama del peso de ocho arrobas, pagará un derecho de dos pesos, que se satisfará en el lugar donde se introduzca para su consumo. Este derecho es único y pertenece a las rentas generales de la nación.
3. El tabaco extranjero pagará su importación y consumo, y quedan sujetos a las reglas de arancel y leyes vigentes.
4. Queda prohibida la importación de tabaco en rama de cualquier clase que sea. Solamente será permitida en los estados que forman la frontera del norte de la República, en caso a que a juicio de los gobernadores respectivos no puedan surtirse los habitantes del tabaco que cosechen. Toda importación de esta clase causará por único derecho a tres reales cada libra.
5. El tabaco no queda sujeto a ningún otro impuesto que los que se especifican en el presente decreto, y los municipales de los puertos. Su total importe pertenece al gobierno general como compensación del monopolio que cesa en el interior de la República, y de su producto no son partícipes los fondos con que están gravadas actualmente las aduanas marítimas
6. Durante un año no podrá aumentarse los derechos que el tabaco nacional debe pagar en el interior de la República conforme al presente decreto.
7. Subsistirá el estanco del tabaco en el estado de Sonora, hasta que el gobierno pueda rescindir la contrata existente.
8. Las existencias del tabaco que pertenecen al gobierno, se rematarán en subasta pública al mejor postor.³⁷²

³⁷¹ *Ibidem*, p. 665

El nuevo contexto fiscal que permitió la liberalización del tabaco estaba caracterizado por el abandono de métodos y prácticas tradicionales con el afán de administrar mediante una forma de gobierno moderna y liberal, donde los monopolios ya no tuvieran cabida.

El que un impuesto como la renta del tabaco estuviera definido por un sin número de gravámenes frenaba su eficiencia, situación a la que el estanco estuvo sujeta por mucho tiempo. La historia de los buenos resultados que la renta del tabaco había logrado en la última etapa del colonialismo español, fue uno de los argumentos que el gobierno nacional esgrimió para incluirlo dentro de su Hacienda pública. Sin embargo, el no atender los problemas internos del estanco y la inestabilidad política nacional, ello trajo consigo que no se dieran los resultados esperados. El contrabando fue otro de los factores que impidieron que el estanco funcionara adecuadamente. La escasa vigilancia en los puertos fronterizos y el extenso territorio nacional, contribuyeron para se introdujera ilegalmente tabaco de Virginia y de Texas, EUA.

A pesar de los innumerables problemas a los que se enfrentó la producción y venta del tabaco, no se puede catalogar al estanco como un fracaso fiscal, debe matizarse el proceso que fue madurando durante toda la primera mitad del siglo XIX y que benefició en forma diferente a las haciendas públicas estatales y a la nacional. Zacatecas fue uno de los estados que hasta antes de 1835 el tabaco le aportaba grandes beneficios que supo captar y destinar a inversiones productivas y al gasto social en la entidad.

³⁷² [Decreto] Dublán y Lozano: *Legislación mexicana...*, tomo VIII, pp. 30-31.

CONCLUSIONES

Con base a la información que hemos presentado y analizado en este trabajo, se confirma la importancia fiscal y financiera de la renta extraída del estanco del tabaco en la construcción de la Hacienda colonial y, más tarde, tras la Independencia nacional, como un ingreso clave en la formación del primer Estado federalista. A lo largo de la primera mitad del siglo XIX el estanco del tabaco se convirtió en una fuente de recursos para el estado libre y federado de Zacatecas, luego, significó lo mismo en el régimen centralista para los departamentos y aun para la elite nacional y regional. En forma de estanco o liberado fue una importante fuente de ingresos que administraban las entidades, el gobierno nacional y los comerciantes-empresarios. Dichos ingresos que se obtuvieron por concepto del estanco dinamizó las economías regionales como fue el caso de Zacatecas, al menos entre 1824 y 1835. Ya convertidos los ingresos en forma de capital, tras invertirse en rubros como la milicia, la minería, la educación, se conformó una fuerza política y una cohesionada elite gobernante que la llevó a erigir a Zacatecas como la gran defensora del primer federalismo mexicano.

Los antecedentes del estanco que se analizan en el primer capítulo nos permitió observar cómo se convierte el estanco del tabaco en el principal y más apreciado monopolio de la Corona española por los altos ingresos que redituó a la Real Hacienda. Como muchos otros impuestos, logró transitar de la etapa colonial a la independiente como base de la Hacienda pública nacional, no obstante el ensayo efímero de las contribuciones directas con la Constitución de Cádiz y la casi abolición durante la lucha insurgente a raíz de la descapitalización a causa del saqueo a las tesorerías reales y la supresión del estanco, éste resistió el duro golpe y logró cruzar hacia el México republicano. Allí se reposicionó como uno de las promisorias fuentes de ingresos gubernamentales.

En efecto, se fincaron grandes esperanzas por su gran éxito recaudatorio a finales de siglo XVIII y se esperaba que se mantuviera como una importante fuente de recursos en la primera etapa nacional. El debate legislativo que se inició en dicho periodo se orientó a eliminar o mantener el estanco como fuente de

ingresos; las diferentes posturas expusieron sus argumentos y se decidió formalmente en 1824 la continuidad del estanco bajo el sistema republicano federal.

La continuidad del estanco se explica a partir de tres factores fundamentales: el primero de ellos lo encontramos en la no implementación de un sistema fiscal liberal, cuyas raíces las encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812; la no aplicación de las contribuciones directas permitió una continuidad de la estructura fiscal del periodo colonial al independiente, casi sin cambios trascendentales. Aunque no está por demás aclarar que sí se buscó establecer en algunas entidades dichas contribuciones directas. Por ejemplo, en el estado de Jalisco se implementaron estos impuestos, pero no tuvo buenos resultados.

Entonces, no hubo un cambio real en la base de impuestos del México que corrió de 1821 a 1836, se presentaron intentos en 1825, 1829 y 1833, pero todos se quedaron en sólo en eso; en todo caso el cambio tuvo que ver con la urgencia del Estado por los recursos económicos, esta necesidad hizo pensar que sí se atendían los problemas de descapitalización y contrabando, el estanco volvería a reportar aquellos grandes ingresos otrora de la época colonial. Empero, tales imponderables nunca lograron resolverse pues no había otros medios económicos con qué hacerlo, y finalmente, los fuertes intereses que giraban en torno al tabaco por parte de burócratas, hacendados y cosecheros, especialmente los de Veracruz, no permitieron su abolición. Este grupo fue el principal defensor del estanco y fueron ellos quienes pelearon con el gobierno federal y con los comerciantes-empresarios por el control de su administración.

En 1824 se decretó la continuidad del estanco, pero también se acordó que su administración se dividiría entre los estados y la federación. El gobierno federal se encargaría de cosecharlo y venderlo a las entidades; a los estados les tocaría la manufactura y venta de cigarrillos y puros dentro de sus territorios. Esta división se hizo, como ya señalamos, porque el gobierno nacional no contaba con los recursos necesarios para su administración, pues apenas se recuperaba de la desarticulación económica, a consecuencia del movimiento insurgente y de la grave afectación por el creciente e incontrolable contrabando; se esperaba que las

entidades asumieran el costo y le dieran viabilidad al estanco y éste redituara beneficios fiscales al gobierno nacional, sin embargo, lo anterior no sucedió por distintos motivos: primero, el verdadero negocio del estanco del tabaco se encontraba en la venta de puros o cigarrillos al consumidor y éste lo tenían reservado los estados; segundo, las entidades no pagaba en tiempo y forma al gobierno nacional lo que pedían de tabaco en rama o labrado, amén de que el dicho gobierno no pagaba a los cosecheros de las villas veracruzanas que tenían el monopolio de la producción; los problemas estructurales del estanco no tuvieron la atención necesaria ni en los regímenes federalistas ni centralitas, las deudas continuaron y el contrabando no pudo ser controlado nunca.

Hasta 1829 los estados administraron con libertad la parte del estanco que les correspondía, empero, a partir de esta fecha se dio la primera novedad desde su establecimiento en 1824. Los malos resultados del gobierno nacional en cuanto a la parte que le correspondía administrar (siembra y venta); los anhelados ingresos no llegaron, en contraste los problemas se incrementaron: en efecto, los estados no pagaban en tiempo y forma lo que pedían al gobierno nacional; el contrabando lejos estaba de ser controlado, por el contrario se vivía un escandaloso aumento; las fábricas representaban un alto costo y no alcanzaban a cubrir la demanda de cigarrillos en toda la república y, finalmente, la situación siempre precaria de la hacienda nacional provocaron que se permitiera el ingreso de comerciantes-empresarios al control del estanco.

En este contexto emergieron los citados comerciantes-empresarios (una fracción de la elite económica). El gobierno nacional no contaba con los mecanismos necesarios para obligar a los estados a cubrir sus adeudos, por lo cual se vio obligado a decretar la libertad del estanco y concedió a la empresa Wilson y Garay el derecho de vender en toda la república el tabaco cultivado en las villas veracruzanas, y los cigarros y puros manufacturados en la fábrica de la ciudad de México. Este primer cambio fue motivado principalmente por dos factores: por un lado, los estados precipitaron la participación de los comerciantes-empresarios al incumplir con sus responsabilidades fiscales; por otro lado, no se había logrado crear un sistema administrativo uniforme entre los estados y la

federación que atendiera los dos principales problemas del estanco que se venía arrastrando desde la finales de la etapa colonial: contrabando y descapitalización; por el contrario, se delegó la responsabilidad entre unos y otros.

La entrada de los comerciantes-empresarios a la administración del tabaco nos indica dos puntos. En primer lugar, el estanco significaba un negocio redituable, de lo contrario este grupo no hubiera entrado a competir por su administración y enfrentarse a los intereses de los estados, es decir, de la elite regional; segundo, eran los únicos que tenían el capital disponible para hacer redituable el estanco y el gobierno nacional estaba en una situación de urgente necesidad financiera, por lo cual la entrada de los empresarios al negocio del tabaco obedeció más a las necesidades económicas de la Hacienda nacional que a un plan consensado y planificado con la otra parte que administraba el estanco, los estados. El gobierno federal esperaba de esta nueva forma de administrar el tabaco una cantidad determinada de dinero que pudiera aliviar los problemas económicos, y sobre todo que alguien más se hiciera cargo de la problemática estructural del estanco. Mas, esto no ocurrió y siguieron presentes los problemas que hacían inevitable el debate de suprimir el estanco.

Por otro lado, los estados se opusieron rotundamente a la inclusión de los empresarios y se pronunciaron en contra de la medida dictada por el presidente Guadalupe Victoria en la que se iniciaba la sustitución de las entidades por los empresarios en la administración del tabaco. A diferencia del gobierno nacional, las regiones (los estados) desarrollaron una estrategia que les ofreció mayores beneficios: penaron el contrabando y la venta clandestina, establecieron fábricas e impusieron altos gravámenes a los tabacos que procedían de otros estados y que se consumían al interior de sus territorios. A la fecha no existen suficientes trabajos que aborden el tema y nos den cuenta con mayor claridad de la dinámica del estanco desde las entidades, sin embargo, las constantes quejas del gobierno nacional nos indican que los estados fueron los más beneficiados tras la división del estanco.

Resulta contradictorio que en este contexto, en el cual se deja fuera a los estados, Zacatecas haya logrado entre 1824 y 1833 una exitosa recaudación por

concepto del estanco del tabaco que, incluso llegó a igualar y hasta superar a los impuestos provenientes de la minería. Tales ingresos se destinaron al desarrollo económico y social: a la minería, a la educación y a la milicia. Esto fue gracias a que en la entidad se lograron conjugar una serie de factores –cohesión política, exitosa inversión económica estatal, inversión externa en la minería- que permitieron que se consolidara el estanco como un ingreso sólido y eficiente a la hacienda pública del estado.

A diferencia de otros estados y del gobierno federal, Zacatecas desarrolló e implementó mecanismos de administración, legislación y control racional sobre esta renta que le permitieron una exitosa recaudación. Se instalaron dos fábricas para la manufactura de cigarrillos, una en la capital y otra en Villanueva; se estableció una red de estanquillos en todo el estado y en algunos casos se obligó a que en las haciendas de campo se establecieran los mismos estanquillos; se desarrolló un sistema de vigilancia (resguardos) al sur del estado para combatir el contrabando de tabaco al interior de la entidad, el que provenía de otros estados y el que llegaba de Virginia o Texas, EUA, que se introducía principalmente por el puerto de Tampico.

Esta estructura administrativa fue posible gracias a la estabilidad económica de la que gozó el estado, la que logró gracias a la minería, el sector productivo menos afectado por el movimiento insurgente, lo que permitió que en la entidad se implementaran proyectos alternos a la minería como fue el caso del tabaco. Otro de los factores fue el liderazgo de la elite regional zacatecana, que encontró una cierta unidad cuya manifestación más clara fue la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo económico local encabezado por el gobernador Francisco García Salinas, amén del dinámico papel del congreso del estado a partir de la minería, los textiles y el tabaco.

El año de 1833 significó para los estados el inicio de un proceso tortuoso que culminó en 1837, tiempo en el que los estados quedaron fuera de toda posibilidad de administrar el estanco al decretarse su abolición que, si bien es cierto, sólo correspondió a la siembra y venta de tabacos que pertenecía al gobierno nacional, las entidades fueron desplazadas por la compañía llamada *La*

empresa del tabaco constituida por capital privado. A partir de 1837 esta empresa asumió el control total del estanco del tabaco, fecha en la que el gobierno centralista restableció el monopolio, pero con la novedad de que lo arrendaría a los empresarios a través del Banco de Amortización de la Moneda de Cobre.

La nueva forma de estanco presentó dos novedades. La primera de ellas fue que la administración ya no incluía a los departamentos, ahora, bajo el sistema de centralización y control de los recursos públicos sólo se contempló la construcción de una Hacienda nacional que administrara la totalidad de los ingresos públicos nacionales; segunda, la forma en que se administró el tabaco fue bajo el arrendamiento del estanco a los comerciantes-empresarios que remitirían una cantidad anual al gobierno central y ellos se encargarían de la totalidad de la administración del monopolio que incluía hacer frente a la descapitalización y contrabando, llevar a cabo el sistema de contrata con los cosecheros y abastecer de tabacos a toda la república mexicana.

Las consecuencias de tal arrendamiento provocaron que los cosecheros y los departamentos se pronunciaran en contra de este nuevo formato de administración, alegando que bajo esta dinámica el gobierno nacional no lograría obtener resultados positivos y pidieron que regresara el estanco a manos del gobierno centralista sin la intervención de los empresarios. Las presiones de los departamentos lograron que en 1841 se decretara el final de la contrata y regresaba el estanco a manos del gobierno nacional, sin embargo, esto sólo se registró en el decreto, pues los empresarios continuaron inmersos en el negocio del tabaco, y no fue sino hasta 1856 que se decretó la supresión del estanco.

A partir de 1833 los comerciantes-empresarios controlaron el estanco del tabaco y en 1837 se formalizó esta administración de parte de ellos, con todo, no lograron obtener buenos resultados por diferentes motivos: primero, el incontrolable contrabando que se vivía en el país no les permitió obtener las ganancias esperadas; el rechazo de los departamentos y de los cosecheros por este grupo fue un factor fundamental, pues algunos departamentos permitieron la introducción y siembra de tabaco de contrabando en protesta a *La empresa*; los cosecheros protestaron debido a que bajo esta nueva forma de administración se

eliminaban los adelantos y préstamos, además de que los precios se situaron muy por debajo de cómo se venían estableciendo.

Bajo el régimen centralista la administración del estanco del tabaco no fue acorde a los lineamientos del reformismo fiscal liberal, pues estableció la unidad de la Hacienda nacional bajo las contribuciones directas dirigidas a la propiedad territorial y los salarios; de acuerdo a estos preceptos el estanco debió haber sido eliminado y sustituido por un impuesto directo sobre la producción y consumo de tabaco. No obstante, las necesidades del gobierno nacional, los intereses de una elite económicamente fuerte que veía al estanco como un negocio rentable, la presión de los estados y cosecheros, no permitieron que se suprimiera. El análisis del estanco del tabaco nos permite inferir que éste se mantuvo vigente durante los primeros 30 años del México independiente como una fuente de ingresos ya sea en la forma de estaco o “desestanco” que abonó a la hacienda nacional y estatal.

En suma, el estanco del tabaco, la discusión en torno suyo sobre las ganancias que generaba y la posibilidad de obtener recursos para ser reinvertidos en otros rubros económicos y sociales, significó un vector que gradualmente configuró y forjó una cultura de pago de impuestos directos, una forma de acostumbrar a las personas que hoy llamaríamos “físicas” al pago de los mismos y así justificar su importancia en una sociedad moderna. La contribución en términos de ingresos que hizo la renta del tabaco, al proceso de formación, consolidación e institucionalización del estado libre y federado de Zacatecas es muy clara hasta el año de 1833 y, entendemos, no obstante la falta evidencias estadísticas, que fue exitosa hasta 1835. Después, los esfuerzos por establecer una estructura fiscal moderna en el régimen centralista son encomiables. El ensayo fiscal santanista de 1855, que consistió en reforzar el estanco del tabaco sólo sirvió como catalizador de los cambios impositivos que exigía la realidad histórica y que terminaron aplicándose con la Constitución de 1857, la institucionalización y aplicación de las contribuciones directas.

FUENTES

AHEZ	Archivo Histórico del Estado de Zacatecas Fondo: Poder Legislativo. Serie: Comisión de Hacienda; cajas: 1-28. Serie: Leyes, Decreto y Reglamentos; cajas: 1-7. Serie: Comisión de Puntos Constitucionales; caja: 4.
AH-CCJ-Z	Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica de Zacatecas.

Impresos

Correa Mercado, María del Socorro y Leticia Ramos Castanedo: *Impresos en 1824*, Fundación Roberto Ramos Dávila, México, 2003.

Memorias presentada por el C. Francisco García Salinas gobernador del estado de Zacatecas al Congreso del mismo sobre los actos de su administración en los años de 1829 a 1834. Mandadas reimprimir por el C. gobernador constitucional Gabriel García Elías, hijo de aquel ciudadano, para obsequiar los pedidos de algunos estados y por carecer absolutamente de ejemplares, Zacatecas, Imprenta de N. de la Riva, 1874.

Dublán, Manuel y José María Lozano: *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomos III-VIII, México, 1878, (CD), en Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica de Zacatecas.

Referencias en Línea

Cerda, Crespo Jorge; “La Guerra de la Oreja de Jenkins: un conflicto colonial (1739-1748)”, file:///C:/Users/usuario/Downloads/Tesis_Jorge_Cerda.pdf. p. 16. 13 de octubre de 2013. Tesis de doctorado.

Cuairán Ruidíaz, José Antonio: “El almojarifazgo en la Nueva España”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/730/19.pdf>, pp.171-180. 13 de octubre de 2104.

Garner, Richard: “Reformas borbónicas y operaciones hacendarias -La Real Caja de Zacatecas 17501821”. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/7M7RHMG3R6MHG3FFJ3P3X1GQM6HIKA.pdf, pp. 542-587. 18 de abril de 2010.

López, Martínez Jesús: "Los fundamentos de la política fiscal en México, siglo XIX": <http://www.economia.unam.mx/amhe/memoria/simposio18/Jesus%20LOPEZ.pdf>, pp. 1- 16. 12 de febrero 2013.

Nater, Laura: "Fiscalidad imperial y desarrollo regional en el siglo XVIII. El monopolio del tabaco como instrumento de fomento en la Luisiana": http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/GIRLHIVUU4J3LKH931B6U2BIVA5PJ.pdf, p. 59-91. 15 de enero de 2014.

Nater, Laura: "Engranajes del Imperio: el caso de los monopolios de tabaco en el siglo XVIII": http://www.usc.es/estaticos/congresos/histec05/b2_nater.pdf, p. 1-12. 12 febrero de 2104.

Rosa, Luis de la: "Observaciones sobre sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas" en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/78/trb/trb6.pdf>, pp. 95-126. 22 de noviembre de 2012.

Decreto sobre el estanco del tabaco: Colección de Los Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Mexicano, Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824 en que cesó. <http://biblio2.colmex.mx/bibdig/decretos002/base1.htm>. 1 de diciembre de 2009.

Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo: "Los marqueses de la colina y el tabaco como incentivador del cambio socio-cultural", en *América Indígena*, Número 3, México, 1992, pp. 22-28.

Amador, Elías: *Bosquejo histórico de Zacatecas*, Gobierno del Estado de Zacatecas, México, tomo I, 1943.

Amaro Peñaflores, René: *Los gremios acostumbrados. Los artesanos de Zacatecas, 1780-1870*. Universidad Pedagógica Nacional-Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2002.

_____ : "Las escuelas de primeras letras, diputación provincial y federalismo en Zacatecas, 1820-1835", en Francisco García González y René Amaro Peñaflores (Coordinadores): *Procesos y Prácticas e instituciones educativas en Zacatecas (Siglo XIX)*, Universidad Autónoma de Zacatecas-Universidad Pedagógica Nacional-Secretaría de Educación y Cultura-Consejo Zacatecano de Ciencia y Tecnología, México, 2004, pp. 45-71.

_____ : "La proto-industrialización en el México independiente: el proyecto de Alamán y Antuñano", en Vera Valdés Lakowsky (coord.): *Tiempo, historia y enseñanza. Acercamiento a la metodología del historiador y al estudio del Este de*

Asia, (Homenaje a Lothar Knauth), México, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, 2004, pp. 215-229.

Artola, Miguel: *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza, Madrid, 1982.

Avellano, Gonzalo: *Monografía económica industrial sobre la industria cigarrera en la república mexicana*, Secretaría de la Economía Nacional, México, 2009.

Barragán, Alfredo: “La real fábrica de tabacos de Valladolid: arquitectura para la producción. (1764-1809)”, El Colegio de Michoacán, México, 1998. Tesis para obtener el grado de maestro en historia.

Bernecker, Walther L.: *Contrabando, ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.

_____ : *De agiotistas y empresarios. En torno de la temprana industrialización mexicana, siglo XIX*, Universidad Iberoamericana, México, 1992.

Burnes Ortiz, Arturo: *El drama de la minería mexicana, del pacto colonial a la globalización contemporánea*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.

Carmagnani, Marcello: *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de la Américas-Fondo de Cultura Económica, México, Serie Hacienda, 1994.

_____ : “Finanzas y Estado en México, 1820-1880” en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (Coordinadores): *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”-El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 131-177.

_____ : *Las formas del federalismo* (Lecciones sobre federalismo 6), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2005.

_____ : “La economía pública del liberalismo. Orígenes y consolidación de la Hacienda y del crédito público, 1857-1911” en Sandra Kuntz Ficker (Coordinadora): *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México-Secretaría de Economía, México, 2010, pp. 305-352.

_____ : *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad*, El Colegio de México, México, 2011.

Castañeda Zavala, Jorge: “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia nación. Impuestos y política en México*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 133-153.

Céspedes del Castillo, Guillermo: *El tabaco en Nueva España*, Taravilla, Madrid, 1992.

Colón, Linda Ivette: *Los orígenes de la burguesía y el Banco de avío*, El Caballito, México, Colección Fragua Mexicana, 1982.

Córdova, Arnaldo: *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Grijalbo, México, 1976.

Costeloe, Michael P.: *La República central en México, 1835-1846. "hombres de bien" en la época de Santa Anna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Covarrubias V., José E.: "*El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre y la pugna por la Renta del Tabaco*", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coordinadores): *La Banca en México*, El Colegio de Michoacán-El Colegio de México, México, 1998, pp. 71-92.

Cue Cánovas, Agustín: *Historia Social y Económica de México 1521-1854*, Trillas, México, 1987.

Domenech, Juan: *Historia del tabaco*, Aniceto López, Bueno Aires, 1941.

Ferguson, J. M.: *Historia de la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia: *Historia general de Real Hacienda*, Imprenta de Vicente García Torres, México, Tomo III, 1849.

Garza, Luis Alberto: "El México posindependiente", en Rosa María Mirón Lince (coordinadora): *Evolución del Estado Mexicano*, El Caballito, México, 1986, tomo I, pp. 25-41.

González Angulo, Jorge y Sandoval Zarauz Roberto: "Los trabajadores industriales de Nueva España, 1750-1818", en Enrique Florescano: *De la colonia al imperio (La clase obrera en la historia de México)*, Siglo XXI Editores, 1996, pp. 173-238.

González Galván, Manuel: *El tabaco y las cigarrerías mexicanas de oro y plata*, Universidad Autónoma de México, México, 1980.

González Gómez, Carmen Imelda: *El estanco del tabaco y sus trabajadores 1764-1805*, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1999. Tesis para obtener el grado de Maestro en Historia.

Hale, Charles A.: *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1972.

Ibarra, Antonio: "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y Pacto Federal, 1824-1835", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos del poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998, pp.133-174.

Jáuregui, Luis: "La primera organización de la Hacienda Pública Federal en México, 1824-1829", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998, pp. 227-264.

_____ : *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes: 1786-1821*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

_____ : "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855", en Luis Aboites y Luis Jáuregui (coordinadores): *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XIX*, México, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", 2005, pp. 79-114.

_____ : "Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México", en *Historia Mexicana*, Vol., LII, Núm. 5, México, El Colegio de México, 2007, pp. 725-771.

_____ : "La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México independiente", en Sandra Kuntz Ficker (coordinadora): *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 245-274.

Klein, Herbert: *Las finanzas americanas del imperio español*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1994.

Macune, Charles Jr: *El Estado de México y la Federación Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Marichal, Carlos y Manuel Miño Grijalva: *El primer siglo de la hacienda pública del estado de México 1824-1923*, Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México-Secretaría de Finanzas y Planeación, México, 1994.

Marichal, Carlos: "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1780*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 19-58.

Martínez López-Cano, María Pilar del y Leonor Ludlow (coordinadoras): *Historia del pensamiento económico: del mercantilismo al liberalismo*, Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 2007.

Matamala, Fernando Juan: "La casa de moneda de Zacatecas (1810-1842)", en Antonio José Batiz Vázquez y Enrique José Covarrubias: *La moneda en México 1750-1920*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, pp. 169-185.

Miño Grijalva, Manuel (coordinador): "El proceso económico", en Manuel Miño Grijalva: *México. Crisis imperial e independencia*, MAPFRE-Taurus, México, Tomo I, pp. 145-194.

Moreno Toscano, Alejandra: "Los trabajadores y el proyecto de industrialización, 1810-1867", en Enrique Florescano: *De la colonia al imperio* (La clase obrera en la historia de México), Siglo XXI Editores, México, 1996, pp. 302-350.

Olveda, Jaime: "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos del poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998, pp. 115-132.

Pantoja Morán, David: *El Supremo Poder Conservado. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, México, 2005.

Parra Campos, Alma Aurora: "Zacatecas: primera inversión minera estatal", en Cuauhtémoc Velasco: *Estado y minería en México (1767-1910)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 203-217.

Pietschmann, Horts: *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Potash, Robert: *El Banco de Avío en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, (Serie de economía).

Ríos Zúñiga, Rosalina: *Formar ciudadanos: sociedad civil y movilización popular en Zacatecas, 1821-1853*, Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2005.

Rodríguez Gordillo, José Manuel: *La creación del estanco del tabaco en España*, Altadis, Madrid, 2002.

Rodríguez Venegas, Carlos: “Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823”, en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui (editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos del poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998, pp. 291-316.

Rojas Nieto, Beatriz: *La Diputación Provincial de Zacatecas. Actas de las sesiones, 1822-1823*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 2003.

Ros, María Amparo: “La real fábrica de puros y cigarros: organización del trabajo y estructura urbana”, en Alejandra Moreno Toscano (coordinadora): *Ciudad de México: ensayo de una construcción de una ciudad*, Secretaria de Educación Pública-Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1978, pp. 45-55.

_____ : *La producción cigarrera a finales de la colonia: la fábrica de México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1984.

Salvucci, Richard: “Algunas consideraciones económicas (1836). Análisis mexicano de la depresión del siglo XIX”, en *Historia Mexicana*, Vol., LV, Núm. 1, México, El Colegio de México, 2005, pp. 67-97.

Sánchez Rodríguez, Martín: “Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la república centralista en México, 1836-1844”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores): *De colonia Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 191-213.

Sánchez Santiró, Ernest: *Las alcabalas mexicanas [1821-1857]. Los dilemas en la construcción de la Hacienda Nacional*, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 2009.

Sarro, Enrique: *La industria del tabaco en México, s/e*, México, 1935.

Serrano Ortega, José Antonio: “El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836),” en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1998, pp. 203-224.

_____ : *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 2007.

_____ : “El sistema fiscal insurgente. Nueva España, 1810-1815”, *Relaciones*, Vol. XXIX, número 115, El Colegio de Michoacán, México, 2008, pp. 49-83.

_____ : “Tabaco y contingente, el gozne fiscal entre federación y estados, 1824-1835”, en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores): *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, El Colegio de México, México, 2012, pp. 150-170.

Sordo Cedeño, Reynaldo: *El Congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México- Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1993.

Suárez Arguello, Clara Elena: “Algunas reflexiones en torno al estanco del tabaco como integrador económico en la Nueva España”, en XXV Coloquio Internacional de antropología e historia regional celebrado en El Colegio de Michoacán del 22 al 24 de octubre de 2003.

Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Vigésima edición, Porrúa, México, 1997.

Tenenbaum Bárbara, A.: *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

_____ : “Sistema tributario y tiranía: Las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores): *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, El Colegio de Michoacán-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, pp. 209-226.

Terán Fuentes, Mariana: *De provincia a entidad federativa*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, México, 2007.

Urías Hermosillo, Margarita: “Manuel Escandón: de las diligencias al ferrocarril”, en Ciro F. S. Cardoso (coordinador): *Formación y desarrollo de la burguesía en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, pp. 25-48.

Valle Pavón, Guillermina del: “Los empréstitos de fines de la colonia y su permanencia en el gobierno de Iturbide”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (Editores): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán/Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México, 1998, pp. 49-77.

Vega, Mercedes de: *Los dilemas de la organización Autónoma: 1808-1832*, Colegio de México, México, 2005.

ANEXOS

Anexo I

Se instala la fábrica de tabacos en Zacatecas.

¡Habitantes del Estado de Zacatecas, llegó el feliz y delicioso momento en que os anuncie la instalación de la factoría y fábrica de tabacos en esta capital! El Congreso Constituyente, venciendo dificultades cuasi insuperables, y sólo resortadas [elaboradas] por su paternal bondad, ha resuelto el que se establezca ya un taller a donde precisamente se estrelle la vagabundería y ociosidad, al mismo tiempo que halle asilo la orfandad y miseria.

Si con ciudadanos, ya tenéis en corriente en el edificio de las alhóndigas, la fábrica para elaborar puros y cigarros del tabaco en rama que ha venido de las Vilas de Córdoba y Orizaba por pedido de éste superior gobierno al supremo de la república: están dictadas, como lo sabéis las más enérgicas providencias para que todo se haga con la limpieza y pureza que corresponde. Para que se extermine de raíz el tabaco cimarrón, como pernicioso para vuestra apreciable salud y que se persiga de muerte el contrabando, como tan opuesto a los intereses del erario nacional, y a los vuestros, por la facilitación de aquella insalutífera planta: todo está hecho ya, y todo redundará en vuestro particular beneficio: sólo resta, que en justa y debida recompensa, cooperemos todos a que tan saludables medidas tenga su más puntual y debido cumplimiento: a un lado conexiones de sangre, amistad e interés: a un lado temores pueriles, y alucinamientos vergonzosos: traigamos sólo a la memoria que hemos jurado ante el dios terrible, guardar y hacer guardar los Decretos de ésta Augusta Asamblea, que reasume digna y legamente nuestros derechos políticos, y por consiguiente obedecer y cumplir también las órdenes de las demás legítimas autoridades que de ella emanen: en tal virtud, y siempre religiosos a nuestras promesas., convencidos de que si las partes se desunen, el todo que las contiene será destruido; cooperemos, al mismo tiempo que a la delación de los introductores de tabaco en rama, a la de las casas en que se labre, y personas que en esto se empleen: huyamos de cooperar a este trabajo tan criminal como reprobado: sabed que sólo en la fábrica nacional debe practicarse este; y aún a ella debéis concurrir respectivamente con vuestros brazos, a fin de que engrosando sus surtidos por vuestro trabajo, asimismo tengáis por él, la pecuniaria cuota de 4 reales por cada tarea que despachéis; con cuyo legal arbitrio, y la aplicación que en ello impondéis para adelantar, se verán sin duda los padres y madres de familia, con un recurso honesto para sustentarlas, y retraerlas de ejercicios rigurosos e impúdicos, de que se ofende hasta la misma naturaleza: los rateros y salteadores, con un objeto digno de otra ocupación, y sin los sinsabores de su criminal conducta: los vagos y mal entretenidos, con una probable expectativa de hallar aquel diario que tanto se afanan y trabajan ímprobamente (sic), los supuestos pordioseros, con una taxativa para retirarse tan perniciosa práctica, y dejar las limosnas que consiguen con sus importunaciones y clamores, para los efectivamente necesitados, que yacen en sus lechos, o en los asilos de la hospitalidad: los criminales que gimen en las

prisiones y cárceles, con un modelo de vivir ocupados, sin inferir más gravamen a la sociedad, que le acarrearón ya en la perpetuación de sus delitos, y hasta los jueces y demás encargados de justicia, hallaran un dato seguro para proceder a su vez contra todo aquel que delinca, y trate de escudarse a pretexto de la falta de objetos en que ocuparse. Desengañémonos; la fábrica del tabaco en esta capital, es una piscina en la que hallaran todos remedios a la escasez que padecieren; y por lo tanto, la dirección general de Hacienda Pública, os conjura por la patria, y os invita por vuestro mismo beneficio, a que practiquéis lo expuesto; esparzáis la voz a todos vuestros deudos y conocidos, ya presentes o ausentes; que cooperéis de este modo, al muy debido engrandecimiento de un estado, a quien tanto debemos, y que necesitando hoy de este recurso directo, quiere recibirlo de vuestro acendrado civismo. Zacatecas 6 de noviembre de 1824.³⁷³

³⁷³ Mercado y Ramos: "Se instala la fábrica de tabacos en Zacatecas" *Impresos...*, s/p.

Anexo II

Decreto: Estanco del tabaco.

El soberano Congreso Constituyente mexicano ha tenido a bien decretar lo siguiente:

- El estanco de las siembras de tabaco permanecerá por ahora, según se hallaba establecido antes de nuestra feliz emancipación.
- El gobierno de la federación mexicana repartirá a los estados los tercios de tabacos proporcionados a sus consumos, distribuyendo las existencias que en cualquier parte haya, sin sobrecargar alguno con perjuicio de ellos mismos, y de los que pudieran en este caso quedar necesitados.
- Los tabacos en rama se almacenarán en las villas cosecheras, y en los puntos que señale el gobierno.
- El gobierno de la federación cuidará de cobrar a los estados los tabacos que le remitan, a razón de ocho reales por cada libra neta.
- Los estados venderán a 11 libras cada una neta de tabaco, y el exceso u avance del precio de ocho reales quedará a favor de las rentas de los mismos.
- El gobierno de la federación, regulada la distancia desde los almacenes generales hasta la capital respectiva de cada estado, les abonará los fletes regulados a un tanto por legua.
- Queda el arbitrio de cada estado expender la rama de su cupo dentro de su territorio en especie, o establecer o arreglar sus fábricas para la venta en labrados.
- La existencia en labrado o en rama que al tiempo de la publicación de esta ley haya en los estados, se abonarán a la renta general, graduando la rama a ocho reales libra.
- Los tabacos en rama que existen esparcidos en los estados, los manifestaran sus tenedores a las factorías y administraciones, dentro del término prudencial que asigne el gobierno.
- En las factorías donde haya fábricas, se les recibirán al precio y condiciones de la contrata de las villas, abonándoseles los fletes desde el punto de la manifestación, donde para el seguro tránsito se les darán las correspondientes guías circunstanciadas.
- Los tabacos labrados provenientes del tráfico clandestino, se manifestaran como previene el artículo 9º y sus valores serán pagados en las factorías, administraciones y fielatos.
- Computada la rama por los cálculos conocidos de la renta, se pagara como previene el artículo 10º pero sin el descuento del 10% que se hacía a los cosecheros por razón de mermas y enjugues en los tabacos nuevos; y computados los gastos de papel y manufactura, se abonarán a los tenedores.

- Pasado el término prudencial que asigne el gobierno, sin haber obtenido los tenedores constancia de la manifestación, quedarán sujetos a las leyes de comiso.
- El gobierno compara religiosamente lo estipulado en las ventas de labrados que haya hecho a los particulares; y sólo con expreso consentimiento de ellos podrá disponer el modo con que hayan de recogerse o expendirse.
- Para cortar en su raíz el contrabando el gobierno cuidara de recoger lo más pronto posible los tabacos que tienen los cosecheros de las villas; pero conviniendo antes con ellos su satisfacción, y acordando con los mismos la solución de sus créditos clasificados debidamente, según sus épocas: Para todo lo cual queda suficientemente autorizado.
- Los empleados que por esta ley queden sin ocupación, gozarán como cesantes los sueldos detallados en la tarifa, que se formará con arreglo a las leyes vigentes, y se aprobara por el Congreso.
- Se reputarán como cesantes desde el día en que después de un término perentorio dictado por el gobierno, hayan rendido sus cuentas.
- El gobierno recomendará a los estados para su colocación los cesantes de mérito y actitud, con el objeto de ahorrar gravámenes generales a la nación.
- El gobierno formará a la mayor brevedad, un plan de arreglo del estanco del tabaco conforme a los artículos precedentes, presentándolos para su aprobación, y cuidado de comprender en la demarcación de cada estado la administración y fielatos situados dentro de sus límites. México 9 de febrero de 1824.³⁷⁴

³⁷⁴[Decreto] Dublán y Lozano..., *Legislación mexicana*, tomo I, pp. 698-699.

Anexo III

Reglamento de la fábrica de tabacos.

El factor y contador de esta oficina son los jefes responsables de ella; y por tanto ambos deben resolver sobre lo directivo y económico de la fábrica; firmar libros, oficios, y toda clase de documentos; pero después de acordado, llevará el factor la voz dispositiva, y la preferencia en asiento y firma.

- Cumplirán ambos puntualmente con las órdenes que del gobierno de este estado se les comuniquen y con el reglamento particular de la fábrica que se formará para la elaboración de tabacos.
- Por conducto de la dirección general de hacienda informarán al gobierno de cuanto convenga a las mejoras y utilidad de la renta: de la clase de tabacos que se reciban; de las cantidades que sean necesarias para tener siempre almacenados los suficientes a precaver una falta; de las contratas de papel, y de los contrabandos que se adviertan.
- Será a cargo del contador su propia oficina en la que llevará con el día las cuentas y apuntes que le pertenecen, y los libros siguientes. Uno donde conste el cargo de tabacos y papel. Uno de la extracción de labrados en el que se abrirá cuenta a cada oficina de los expendedores. Uno de cargo y data de reales, justificando la segunda con los documentos que la causen, principalmente las memorias de raya semanales, en los que a más de expresarse el nombre de cada operario, las tareas, su importe pagado; ha de constar el tabaco y papel extraído de los almacenes, y labrados producidos: en la semana que corresponda a fin de mes, se agregaran los sueldos permanentes, y en todas, los gastos mayores y menores conforme ocurran; pasarán una copia cada lunes a la dirección. Un libro donde se tome razón de estas memorias para constancia en el archivo de esta oficina anotándose al margen el número o letra del legajo donde se agreguen los borradores de cuenta y listas diarias que corresponden a aquella semana.
- Los tabacos que se reciban de contrabando serán reconocidos por los jefes, maestro mayor y guarda almacenes, y se evaluarán según su clase, dando un certificado los primeros del número de arrobas y su importe, con expresión de haberse formado el respectivo cargo, y en el que la dirección decretará que se pague, para que se verifique lo prevenido en el reglamento de comicios. Si el tabaco fuere malo, se mandará quemar a presencia del delator o aprehensores, dando cuenta a la dirección de haberse ejecutado, después de la calificación prevenida. Cuando se decomisen labrados, se practicará lo mismo.
- Como se dijo en el artículo 10 del capítulo 5º del reglamento de la administración ha de servir para la factoría, y por tanto se presentará el guarda mayor al factor todos los días sin excepción a las ocho y media de la mañana a dar cuenta de lo ocurrido en el anterior, y recibir nuevas órdenes, sin perjuicio de que pueda ser llamado a cualquiera hora del día o de la noche; pero con sólo el objeto de la persecución de algún contrabando. En el solo caso de no hallarse oportunamente este jefe del

resguardo o su cabo, dispondrá el factor la persecución como mejor convenga y le dicte su eficacia y prudencia.

- Para la entrega de tabacos labrados es bastante el oficio del pedido de la oficina expendedora, con el decreto al margen de la dirección de hacienda en el que se expresará por letra el número de cajones que se deban remitir o entregar. En el evento que por descuido faltase el pedido y la dirección en virtud de su deber determinase el surtimiento en vista de constarle corta existencia por los estados mensuales, entregará la factoría por sólo su orden; debiendo recoger recibo de la oficina a que se remiten. Para los cuatro estanquillos de esta ciudad bastará un recibo de cada uno, y por cada vez que ocurra por tabacos, debiendo el encargado llevar un cuaderno donde por principio conste la orden de la dirección: a continuación la razón de la factoría, y firmada por los responsables, de la fecha, número de cajones que se le entregan y su importe, sin que excedan de dos de cigarros y uno de puros. Cuando ocurran nuevamente hade constar en el cuaderno una razón de la administración general de haber enterado, deducido el premio; a continuación la orden de la dirección para la entrega de tabacos y así sucesivamente; de manera que no se han de entregar más que los respectivos al entero hecho para que siempre tengan una misma existencia entre vendidos y por vender.
- Es del honor y cumplimiento de los jefes de esta oficina que los tabacos se labren con limpieza, del tamaño y grueso del corte mandado: que las cajas y cajones estén completos; y que los puros salgan en todo de buena calidad.
- Para cualquier gasto extraordinario consultará al gobierno por conducto de la dirección, sin cuyo requisito no será admisible en la data, premeditando para todo el mayor ahorro y economía.
- En el recibo de tabacos y papel cuidarán los responsables de que no resulten averías, ni mermas extraordinarias en los primeros, y será de su cuenta cualesquiera faltas por estos particulares.
- Los libramientos semanarios pasarán a la administración con el visto bueno de la dirección, y para los extraordinarios será necesario el deseo del gobierno.
- Los estanquillos disfrutarán el dos por ciento sobre la venta de tabaco, bajo la circunstancia de encargarse de ella comerciantes capitalistas que pueden responder en cualquier fraude o contrabando de este ramo con todos sus bienes; entendiéndose esto para la capital, y en las demás administraciones de grande vecindario donde sea necesario establecerlos.
- El gobierno señalará a consulta de la dirección los ciudadano de quienes se les debe confiar y ninguno podrá excusarse de este encargo con respecto a que también refluye en beneficio del comercio de su casa por el atrayente de la venta de tabacos.
- A los estanquillos cesantes el gobierno y la dirección los atenderán, destinándolos en la fábrica de tabacos, casa de moneda, o donde convenga.

- Cada seis meses se hará reconocimiento general, repeso, y recuento de las existencias de la fábrica para saber su estado.³⁷⁵

³⁷⁵AHEZ: Poder Legislativo, Leyes, Decretos y Reglamentos, caja 7, expediente 29, ff. 8-9v, 27 de agosto de 1824.

Anexo IV

Ley. Contrabando de tabaco

Habiendo tomado el honorable congreso en consideración la exposición que hace vuestra excelencia en su nota oficial fecha 11 del corriente sobre la necesidad que hay de decretar algunas eficaces providencias que convengan de contrabando de tabaco ha decretado.

- A los que comercian con tabaco, que se les halle desde una hasta tres arrobas después de una breve información sumaria que practicará el juez de hacienda con el fin de que quede patente el delito, a más de la pena de comiso sufrirá irremisiblemente tres meses de obras públicas.
- A los que se les halle de una arroba descendiendo a una libra, se les aplicará gradualmente la pena, la mayor no excederá de quince días de obras públicas.
- A los que se les encuentren de tres hasta cinco arrobas sufrirán cuatro meses de obras públicas.
- A los que se les halle de cinco hasta diez arrobas sufrirán seis meses de obras públicas.
- A los que se les halle 10 para arriba sufrirán un año de obras públicas.
- A los que reincidieren se les impondrá un año de presidio contado desde el día en que lleguen al punto al que fueren decretados.
- A las mujeres que delincan en los mismos términos, en lugar de la pena de obras públicas, se les impondrá a su vez, y guardando la misma proporción la de reducción.³⁷⁶

³⁷⁶ Fondo, Poder legislativo, Serie Comisión de Hacienda, caja 15, expediente 35, f. 4, 20 de octubre de 1830.

Anexo V

Ley. Libertad de la siembra y expendio del tabaco, 23 de mayo de 1829.

- La siembra y expendio del tabaco, será libre por parte del gobierno general, desde fin de diciembre de 1830, o antes si se hubiesen expendido las existencias que actualmente hay en los almacenes de la federación. Los estados podrán continuar o abolir el estanco.
- Los que se dediquen a este ramo de agricultura, se matricularán en las comisarías generales o subalternas, designado los parajes y el número de matas, para que se les den los correspondientes boletos autorizados por el comisario general, y por el empleado que designen los Estados.
- Por cada cien matas pagarán los cosecheros tres reales, de los que se aplicarán dos a las rentas de la federación, y uno a las de los Estados en que se hagan las siembras. Esta contribución se recaudará en los Estados con arreglo a las leyes que dicten sus respectivas legislaturas, y en el distrito y territorios según las disposiciones del gobierno de la unión.
- Los estados que declaren libre al tabaco podrán imponer sobre su consumo el derecho que estimen conveniente. El que se consuma en el Distrito y Territorios pagarán un real por cada libra de rama labrado o cernido.
- Los cosecheros pagarán a la federación medio real por cada libra del tabaco que tengan en su poder, y a razón de tres reales por cada cien matas del que no hubieren cosechado al tiempo de verificarse el desestanco.
- El gobierno contratará con los cosecheros la devolución al costo y costos de los tabacos existentes en los almacenes generales en pago de sus créditos legítimamente contraídos desde el año de 1821 por este ramo. Se reservará a favor de los que no se convengan en recibir tabacos. La tercera parte de las ventas que se hicieren de las existencias de dichos tabacos.
- El gobierno dispondrá desde luego, con conocimiento de la tesorería general, o intervención del departamento de cuenta y razón, la venta del resto de las existencias, ya sea con los estados o con los particulares, a un precio que no baje de tres reales por libra de tabaco en rama, añadiéndose en el labrado los costos de la fábrica.
- Las existencias de tabaco que al tiempo de la publicación de esta ley resultaren a los Estados, las pagarán a la federación al precio de que habla el artículo anterior, a menos que las hayan comprado con créditos conforme al decreto de 25 de febrero último.
- La deuda de los Estados por tabaco, la satisfarán en el término de dos años contados desde la publicación de esta ley, con enteros mensuales proporcionados al total importe.
- A los Estados que por dos meses consecutivos dejen de hacer sus enteros se les intervendrán sus rentas por el tiempo preciso para realizar el cobro.

- Los comisarios generales o los que haga sus veces, intervendrán los cortes de almacenes que deberán verificarse en los Estados para purificar las existencias de que habla el artículo 8.
- El tabaco de que habla el artículo 5, podrá exportarse desde ahora libre de derechos; y del que no se exporte, no se cobrará la pensión sino hasta que se ponga a sus dueños en libertad de vender.³⁷⁷

³⁷⁷ [Decreto] Dublán y Lozano..., *Legislación mexicana*, tomo II, pp. 112-113.

Anexo VI

Ley. [26 de mayo de 1832] Se deroga la de 23 de mayo de 1829, que declaró libre la siembra y expendio del tabaco.

- Se deroga la ley de 23 de mayo de 1829, que declaró sería libre la siembra y expendio del tabaco, desde fin de diciembre de 1830, y la de 24 de marzo de este último año, en la parte que suspendió sólo hasta fin de diciembre del año de 1832, los efectos de aquella disposición.
- Subsistirá estancado el tabaco en todos los Estados Unidos Mexicanos, y sólo al gobierno general competará la facultad de sembrarlo.
- El gobierno usará de la facultad de que haba el artículo anterior, delegándola a particulares en los términos y bajo las condiciones que le parezcan oportunos, pactándolas con ellos libremente.
- Conservándose a Chiapas la gracia que le concedió el derecho de 2 de mayo de 1826, podrá el gobierno verificar siembras hasta en otros tres Estados, incluso los Cantones llamados cosecheros, si a juicio del mismo fuere conveniente para el mejor y más económico surtimiento de todos.
- Los Estados podrán estancar o dejar libre en su respectivo territorio, la manufactura de tabacos.
- El gobierno proveerá a los Estados de toda la rama que necesiten, al precio de cuatro y medio reales, puesto en las administraciones de los puntos de la cosecha, conforme al artículo 4º de la ley citada de 24 de marzo.
- Los estados que no tengan fábrica establecida, podrán surtirse de labrados de la de cualquier otro, o de las de la federación, y en este caso el gobierno se los dará por el precio legal del trabajo y gastos de fábrica.
- Los Estados podrán vender en sus respectivos Territorios, el tabaco en rama y el labrado, al precio que estime conveniente.
- En el Distrito y Territorios de la Federación, se expenderá el tabaco a seis y medio reales, y a este respecto, más los gastos de fábrica, se venderán los labrados.
- El gobierno, en las sesiones del presente año, presentará a las cámaras los datos necesarios para que el congreso señale el precio que ha de tener la rama desde 1º de enero de 1833; y si esto no pudiese verificarse, continuará provisionalmente el precio señalado en la presente ley.
- Si en concepto del gobierno la Hacienda Federal no pudiese hacerse de los fondos necesarios para girar por sí la renta del tabaco, podrá celebrar oportunamente compañía al efecto, con tal que sea más ventajosa al erario que la actual. Los Estados serán preferidos para formarla en igualdad de circunstancias, y se les invitará al intento.
- Sea que el gobierno gire por sí sólo la renta, o que celebre compañía al efecto, las existencias que hubiere al fin del año de 1832 se avaluarán a razón de dos y medio reales libra en rama, del tabaco fumable de todas

clases, con más, el importe de los fletes de los que se hallen fuera de los puntos cosecheros y los costos de los labrados.

- En el segundo caso, los directores y demás empleados de la compañía, serán nombrados y removidos por el gobierno, a propuesta de la misma compañía. La duración de ésta deberá ser el término de seis años, y las siembras se proporcionarán de manera que al fin de este tiempo no haya existencias; más si las hubiere, quedarán dé cuenta de la compañía, y de ningún modo de la del gobierno.
- El gobierno, luego que celebre nueva compañía, dará cuenta a las cámaras, para su inteligencia, de los términos en que lo haya verificado, así como los fundamentos que para ello haya tenido. Las utilidades que hubiere dejado al erario la actual, se presentarán liquidadas en la memoria del ramo correspondiente al año de [18]33.
- En el Estado de Yucatán continuará libre el cultivo y venta de tabaco
- El gobierno podrá contratar en este Estado y en el de Tabasco, los labrados que necesite según los consumos, pagando de derechos el tabaco de esta clase 10 pesos por arroba, que se cobrarán a su introducción en los puertos.
- Este derecho se cargará como costo para su expendio, en los casos de los artículos 7 y 9 de esta ley.
- En Oaxaca y Tabasco se cultivará por cuenta del gobierno general, la cantidad de tabaco que precisamente se consuma en dichos Estados, en los mismos términos que se practica en los otros puntos cosecheros.³⁷⁸

³⁷⁸ [Ley] *Ibidem*, pp. 437-439.

Anexo VII

Bando. [3 de junio de 1833] Sobre la libertad del tabaco en su siembra y expendio.

El C. Ignacio Martínez

- La siembra y expendio del tabaco serán libres por parte del gobierno general.
- Subsiste prohibida la importación del tabaco extranjero, así en rama como labrado.
- Se deroga en todas sus partes la ley de mayo de 1832
- Queda autorizado el gobierno competentemente para celebrar con los socios y accionistas de la actual compañía de tabacos, y Estados que hayan celebrado contratas, los convenios y transacciones que sean conducentes a la más pronta liquidación y corte de cuenta de la misma compañía, dando cuenta al congreso para su aprobación.
- Se le faculta asimismo para que indemnice en lo posible a las viudas o huérfanos de los patriotas que murieron por la causa del pueblo, cuyo premio estaba consignado precisamente en la administración de algún estanquillo.
- El tabaco en rama o manufacturado a su introducción en el Distrito y Territorios de la Federación, pagará el quince por ciento de consumo sobre el aforo que se hará según los precios que tengan en el mercado sus respectivas clases.
- Los estados que dejen libre la renta del tabaco, e impusieren sobre este fruto alguna contribución o impuesto, quedarán sujetos al artículo 1º de la ley de 11 de febrero de 1832, y respecto de los que conservaren el estanco, se observará el artículo 3º de la misma, y las demás que le son relativas.
- El tabaco, así en rama como manufacturado, será libre de derechos en su exportación.
- El tabaco en rama no pagará diezmos ni primicias en toda la república.³⁷⁹

³⁷⁹ [Bando] *Ibidem*, p. 529.

Anexo VIII

Decreto del Supremo Gobierno. [15 de abril de 1837] Bases para el restablecimiento del tabaco, que dispone la ley de 17 [de enero de 1837].

El presidente interino de la República mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que debiendo llevarse a efecto el estanco del tabaco, en todos los departamentos de la República, a excepción del de Yucatán según la ley de 17 de enero último: habiéndose oído sobre la materia los informes de la junta directiva del Banco nacional, conforme lo dispone el decreto del gobierno del 20 del propio mes y año, para dictar con vista de dichos informes las bases sobre las cuales debe restablecerse el estanco; teniendo en consideración que después de la libertad concedida por el gobierno general el cultivo, manufactura y comercio del tabaco, según la ley de 25 de mayo de 1833, la conveniencia pública exige la restauración del estanco se verifique de una manera gradual, prudente y combinada con nuestras actuales instituciones, procurándose así las ventajas nacionales, con el menor perjuicio de los intereses criados por virtud de la citada ley del año de 1833; usando de la facultad que me concede la de 17 de enero, y el decreto de 20 mencionados, he venido en decretar lo siguiente:

- Desde el presente año en adelante, sólo será libre la siembra del tabaco en los parajes siguientes: en todo el Departamento de Yucatán. En las tierras de Simojovel, del Departamento de Chiapas. En las de Orizaba, Córdoba, Jalapa y Huimanguillo, del Departamento de Veracruz.
- En los departamentos no podrá, desde el presente año en adelante cultivarse el tabaco; y las autoridades de ellos, y los empresarios o arrendatarios del ramo, deberán perseguir, arrancar y quemar la siembra de dicha planta.
- Los cultivadores de tabaco en los terrenos donde se conoce libertad para la siembra, excepto los de Yucatán desde el año de 1840, no podrán hacerla sin licencia de la junta directiva del Banco nacional, o de la persona que ellos comisionen. Estas licencias no podrán negarse en dicho año a ningún cultivador.
- Desde el año de 1841, las licencias expresadas solo serán por determinado número de matas, sin que puedan excederse de él los cultivadores más que un diez por ciento, el exceso sobre esta cantidad, deberá ser arrancado y quemado al hacerse la visita de campos que disponga el Banco se verifique. Tampoco las disposiciones de este artículo, comprenden al Departamento de Yucatán.
- Las siembras del año de 1842, se limitarán al número de matas que señale la junta directiva del Banco, bajo la contrata que establecerá con los cosecheros, relativa a precios, según las calidades del tabaco, y las demás condiciones que se fijen. Desde entonces solamente el Banco será exclusivo contratante y comprador de las cosechas.
- El gobierno, a consulta del Banco, podrá prorrogar por tiempo determinado todos o algunos de los plazos que establecen los artículos anteriores.

- La manufactura y expendio del tabaco labrado y en rama, se irá estancado en los Departamentos donde hoy se haya libre, excepto el de Yucatán, a proporción que se vayan celebrando los arrendamientos de que trata el artículo 18, parte octava del decreto de enero último.
- La junta directiva dará parte al gobierno, de los Departamentos en que se halle arrendado ya o este en la administración del ramo del tabaco, o lo propio hará conforme vaya celebrando otros remates para los efectos que explica el siguiente artículo.
- El gobierno publicará estos avisos, y hará saber que se prohíbe, bajo la pena de comiso, la introducción de tabacos a los Departamentos arrendados o administrados, siempre que se les encuentre sin guías, o que éstas vayan consignadas a otros que los arrendadores o administradores de la renta.
- Ninguna aduana, receptoría u oficina, podrá expedir guía para conducción de tabaco a Departamento arrendado o administrado, sino cuando dicho efecto se lleve a entregar al arrendador o administrador. Exceptuándose únicamente aquellas pequeñas cantidades que los caminantes llevaban para su gasto, con tal que no exceda el valor de veinte en pesos labrados, o de diez en rama. El administrador, receptor o empleado que expidiese guía sin observancia de estas condiciones, quedará obligado a reintegrar al arrendatario o administrador respectivo que resulte perjudicado, el importe del perjuicio; y calificado que sea este, el gobierno hará se lleve a efecto esta pena, por medio de los empleados que tengan facultades coactivas, y haciendo uso de ellas, bajo su responsabilidad, el ejecutor.
- La junta directiva pondrá en arrendamiento el estanco donde quiera que no lo estuviere o se hallé administrado, si considerase más útil el arrendamiento que la administración: fijará los plazos en que deban comenzar los arrendamientos, habida consideración a todas las circunstancias que la merezcan, y los términos de duración de los contratos, procurándose que todos vengán a finalizar en una misma época.
- Todos los arrendamientos que celebre o renueve, deberán contener la cláusula de que si antes del término de ellos pudiese establecerse la general administración del ramo, se dará al arrendatario un plazo que no exceda de seis meses, para consumir las existencias con que se halle, sin poder adquirir otras; y si al finalizar el expresado plazo aun tuviere algunas, se le recibirán y pagarán a justa tasación de peritos por los precios de compras, más un tanto por ciento de ventaja que estipule el Banco por indemnización de mermas y gastos, y el aprovechamiento de alguna utilidad, que deje siempre lugar al goce de parte de ella a favor del ramo.
- Las autoridades políticas, judiciales y militares, cuidarán bajo su más estrecha responsabilidad, del exacto cumplimiento de estas disposiciones en la parte que les corresponde.
- La junta directiva dará parte al gobierno con la debida anticipación, cuando llegue al caso de que pueda llevarse a efecto el estanco del tabaco en rama, consultando los medios de reducirlo a ejecución, tanto respecto de recibo y pago a los tenedores de tabacos de las existencia que tengan,

como acerca de las contratas de los cosecheros, cantidad de tercios de tabacos necesarios, precisos de que hayan de recibírseles y demás; en cuyo caso el gobierno dará las bases generales para todo.³⁸⁰

³⁸⁰[Decreto] Dublán y Lozano..., *Legislación mexicana*, tomo III, pp. 361-363.

Anexo IX

Decreto del gobierno [20 de diciembre de 1841]. Reglamento para el giro y administración de la renta del tabaco.

Habrá un director general a cuyo cargo corra la renta del tabaco, y bajo cuya inspección, como jefe principal, estarán las oficinas y empleados de ella. Tendrá habitación en la casa del estanco, a fin de que sus providencias sean más prontas, esté a la vista de las oficinas para cuidar de su seguridad y resguardo. Las facultades y atribuciones de dicho jefe, son las siguientes.

- Resolver en lo directivo y económico, las dudas que ocurran y fueren consultadas por los jefes y oficinas y subalternas.
- Dictar dentro de la órbita de sus atribuciones, cuantas órdenes y providencias generales y particulares correspondan para el mejor orden, gobierno, aumentos de la renta y seguridad de sus intereses; consultando al gobierno en los casos en que las providencias y resoluciones no estuvieren contenidas en las leyes, ordenanzas y reglamentos, o fueren reservadas a las altas facultades del supremo gobierno.
- Una de las atenciones principales y de las de mayor importancia para el director, es la de procurar y proporcionar el competente repuesto de toda clase de tabacos, con relación a la cantidad de las cosechas contratadas a las de la recolección de éstas y a que las existencias no sean tan crecidas que puedan deteriorarse con perjuicio de la renta: distribuyendo del modo más conveniente los tabacos, para que no falte surtimiento en ninguno de los expendios del ramo: no carezca el público de las especies de tabaco que solicite, se evite el contrabando, se aumenten los consumos, y logre la renta todas las creces que es posible.
- Se concede también facultad al director, para que disponga, según su inteligencia y práctica, y en cuanto sea peculiar de lo económico y mecánico de la renta, todo lo conducente a su mejor administración y fomento, aprobando o mandando hacer los gastos moderados que sea regulares y ejecutivos, poniéndose en este punto de acuerdo con el contador general y dando inmediatamente cuenta al supremo gobierno, para que con conocimiento de su precisión y utilidad, no se ofrezcan reparos, y se procure el mejor servicio.
- En todo lo relativo a creación de empleos, acrecentamiento de sueldos o concesión de gratificaciones, no tendrá otra acción que la de consultar al Supremo Gobierno.
- Al mismo presentará las ternas correspondientes de los empleos que vacaren, acompañando las hojas de servicio de los propuestos; teniendo en consideración para formarlas, las que le remitieren los jefes respectivos;

pues que ellos son en muchas partes interesados en el manejo de sus subalternos, y han de responder también en la falta de incremento en los valores de su demarcación.

- El acuerdo de la correspondencia, como cuantos asuntos ocurran del gobierno o no de la renta, lo hará con el secretario o quien haga sus veces, tanto por ser privativo instituto de este empleo, cuanto que conviene que siempre se extienda por una misma persona, para que esté instruida de los antecedentes, y concluido el acuerdo, lo pasará el mismo secretario, o remitirá con alguno de los empleados al contador general, para su inteligencia.
- Además del conocimiento que debe darse al contador general en todos los asuntos del despacho, con los fines indicados, han de pasarse a su oficina todos los documentos, decretos, órdenes y demás correspondencia para su custodia y conservación, como que la Contaduría General es el archivo donde únicamente han de guardarse los papeles de la renta; más el director podrá volver a pedir las constancias o documentos que quiera, cuando los necesite, sin que pueda el contador general ni el archivero por su orden, impedir la entrega bajo ningún pretexto ni motivo, sea el que fuere.
- Mantendrá el director general la mejor armonía y buena correspondencia con el contador, y éste por su parte hará lo mismo, guardándole y haciéndole que se le guarden las consideraciones debidas al carácter que tiene de jefe superior de renta.
- A los subalternos los tratará con la urbanidad y decencia que corresponda, que no son incompatibles con la autoridad del jefe.
- El director general es el clavero, y conservará, por lo mismo, en su poder, una llave de las arcas de la renta, para hacer efectiva la intervención del tesorero general y prevenida en el artículo que trata el particular en las instrucciones respectivas de este jefe.
- Ningún dinero, tabaco ni labrados, podrán librarse ni mandar entregar el director, sin la precisa intervención del contador, pues ella es absolutamente necesaria para los asientos y exactitud de la orden y razón.
- Las consultas, dudas o proposiciones, y cualquier otro asunto que digan relación con la cuenta y razón, deben ser resueltos por el director general, previo dictamen o informe de la contaduría.
- Las comisiones o diligencias que para el mejor servicio de la renta, pueda encomendar a alguno de los dependientes, será siempre por conducto del jefe respectivo, pues este debe tener conocimiento del destino u ocupación de sus subordinados.
- Será también facultad del director, celebrar con los cosecheros de tabaco, los contratos de número de matas que han de sembrarse en cada año,

estipulándose el tiempo de la duración de los contratos; términos del recibo de los tabacos; sus precios, tiempo y forma de pago a los cosecheros, previa la designación de bases que hará anticipadamente el Supremo Gobierno, a quien, oída la Contaduría General, dará cuenta con el proyecto de contrato para su aprobación, después del cual se procederá a extender las escrituras correspondientes.

- Cuando lo juzgue conveniente, podrá el director general comisionar personas de su confianza que intervengan al jefe reconocedor en las visitas de campo, y en el reconocimiento y calificación de los tabacos. También podrán esas personas examinar si se ejecuta en las casas, con arreglo a la contrata, el beneficio, la escogedura y enmanojado (sic) de los tabacos, cuyos particulares deben llamar siempre la atención y continua vigilancia del director general, por su importancia y por el influjo y trascendencia que tienen en el crédito, aumento y creces de la renta y sus productos.
- Con anticipación al tiempo en que deben verificarse los registros de los parajes donde puedan hacerse siembras clandestinas, promoverá el director general ante el Supremo Gobierno, se de a las rondas el auxilio necesario para el arranque y quema de las matas; y a fin de que las operaciones de las mismas rondas sean eficaces en todo lo asequible, y puedan ellas dirigirse preferentemente a los puntos en donde conste o fundadamente se presuma que haya siembras, pedirá sobre ello, con la anticipación debida, la correspondiente noticia a los factores de los departamentos, que por su parte deberán igualmente solicitar la de los administradores subalternos, y éstos de las receptorías y sub receptorías de su demarcación.
- Podrá igualmente, cuando lo considere oportuno, comisionar personas que visiten las fábricas y le den cuenta de los defectos o mejoras que adviertan en los procedimientos mecánicos, en el gobierno y contabilidad, en la situación de los edificios, en su comodidad y demás cualidades higiénicas que debe tener, en la policía, moralidad y separación de los operarios de ambos sexos; y por último, en que los hijos de éstos, si su número lo requiere, tengan en el propio edificio escuelas donde reciban la educación primaria.
- El director general, en los asuntos del ramo, se entenderá con los gobernadores de los departamentos y comandantes generales, para allanar cualquier dificultad, que ocurra en ellos, y no logrando el efecto, se dirigirá al Supremo Gobierno por el Ministerio de Hacienda.
- Si en la ejecución de alguna orden suprema, advirtiese el director, inconvenientes o perjuicios de la renta, suspenderá su cumplimiento, dando

inmediatamente cuenta de los que sean, para la resolución que con vista de todo tuviere a bien acordar el Supremo Gobierno.

- El director general vigilara la puntual asistencia y exacto desempeño de los deberes respectivos de los empleados, no sólo de la Dirección, sino de las demás oficinas del ramo.
- Cuando el director general, por justas y fundadas causas, considere necesario suspender la expedición del certificado del finiquito de algunas de las cuentas glosadas por la Contaduría, lo manifestará al contador general, al tiempo que este recabe el acuerdo prevenido en el artículo 7º de sus respectivas obligaciones, explicando el propio director los motivos en que apoye su concepto; y si el contador insistiere, dará cuenta al supremo gobierno instructivamente para la resolución que convenga.³⁸¹

³⁸¹ [Decreto] Dublán y Lozano..., *Legislación mexicana*, tomo IV, pp. 78-79.