

“EL DEBER DE EXISTIR”: CRECIMIENTO Y CAPACIDAD FISCAL EN LA ECONOMÍA DECIMONÓNICA DE MÉXICO

*Sergio Silva Castañeda**

RESUMEN: En la abundante historiografía del siglo XIX mexicano hay varias explicaciones sobre las causas del colapso económico y se distinguen tres etapas: un periodo de muy bajo crecimiento entre 1820 y 1850, un periodo de retroceso absoluto entre 1850 y 1870 y finalmente una recuperación moderada a partir de la década de 1870. Una forma de articular coherentemente todas estas explicaciones consiste en poner el énfasis en la cuestión fiscal, aprovechando algunas novedades teóricas que arrojan nuevas luces sobre discusiones añejas. Así se abona a la discusión sobre la formación del Estado mexicano y su relación con el desarrollo económico.



“THE DUTY TO EXIST”: GROWTH AND FISCAL CAPACITY
IN THE NINETEENTH-CENTURY ECONOMY OF MEXICO

ABSTRACT: There are several main explanations in the copious historiography of 19th-century Mexico about the causes of the economic collapse in three stages: period of very low growth between 1820 and 1850, a period of absolute decline between 1850 and 1870, and finally a moderate recovery from the 1870s onwards. One way of coherently articulate all these explanations is to place the emphasis on the fiscal issue, taking advantage of some theoretical novelties that allow us to shed new light on long-standing discussions. This contributes to the discussion on the formation of the Mexican state and its relationship with economic development

PALABRAS CLAVE: siglo XIX, desarrollo económico, formación del Estado, historia fiscal.
KEY WORDS: economic development, fiscal history, 19th century, state formation.

* Banco de México.

RECEPCIÓN: 07 de junio de 2022.

APROBACIÓN: 13 de diciembre de 2022.

DOI: 10.5347/01856383.0144.000307203

“EL DEBER DE EXISTIR”: CRECIMIENTO Y CAPACIDAD FISCAL EN LA ECONOMÍA DECIMONÓNICA DE MÉXICO

Introducción

El 18 de agosto de 1848, el ministro de Hacienda, Mariano Riva Palacio, presentó su informe sobre la situación hacendaria del país. Como podemos imaginarnos, es un informe escrito desde la desesperación. Riva Palacio detalla los gastos pendientes y los magros ingresos del gobierno federal después de la invasión de Estados Unidos y la derrota militar. Anuncia prioridades y deja en claro la necesidad de limitar los gastos a lo estrictamente necesario. Para el ministro, era momento de no tener más ambición que la mera sobrevivencia del Estado mexicano:

Arreglados los gastos a lo que permiten los ingresos, y reducidos aquellos a solo lo preciso para que la nación pueda tener administración pública, el resto quedará destinado al pago de deudas y reclamaciones, y estas no podrán hacerse con justicia cuando se vea que no haciéndose gasto superfluo alguno, nada puede disminuirse de lo necesario, siendo para las naciones como para los individuos, la primera necesidad, y el primer deber, existir.¹

¹Mariano Riva Palacio, “Exposición que al Congreso General dirige el ministro de Hacienda sobre el estado de la Hacienda Pública de la Federación en fin de julio de 1848” (México: Imprenta de Ignacio Cumplido, agosto 16 de 1848), 18. Hay una versión electrónica: *Gula de Memorias de Hacienda de México, 1822-1910, México, El Colegio de México/SHCP, 2012*, acceso el 15 de enero de 2022, <http://memoriasdehacienda.colmex.mx>.

Detrás de la dramática exposición de Riva Palacio se encuentra probablemente una de las claves del pobre desempeño económico de México en el siglo XIX: la enorme fragilidad de su sistema fiscal. Tales fueron los problemas fiscales del país que más de una vez la viabilidad del Estado se puso en duda y durante medio siglo sus capacidades no fueron suficientes para impulsar el crecimiento económico, como sucedió en otras partes del mundo durante el mismo periodo. En este artículo se hace una revisión historiográfica de las causas del atraso económico de México en el siglo XIX para tratar de ubicar el papel que la adquisición o la falta de capacidades fiscales tuvo en el desastre económico mexicano particularmente entre 1821 y 1870. Es importante entender la relación entre capacidades fiscales y crecimiento económico a la luz de las evidencias en las *Memorias de Hacienda* y lo que la historiografía del periodo ha enseñado en las últimas décadas.

Las dificultades económicas del México decimonónico han sido estudiadas durante décadas, y si bien la historiografía sigue teniendo preguntas sin responder, las explicaciones generales suelen variar solo en los énfasis. En este breve ensayo haremos una revisión no exhaustiva de esta bibliografía, subrayando el estado de las precarias finanzas públicas en la explicación del desastre económico. Vincularemos esto con la bibliografía económica de los últimos años, que busca relacionar el establecimiento de un sistema fiscal funcional con el crecimiento económico. En la historia de cómo se desarticuló el sistema fiscal colonial y cómo se fracasó en reconstruirlo durante 50 años puede estar la clave que articula todos los otros problemas económicos del México decimonónico. Esa historia, además, permite entender cómo pasamos de ser una colonia influyente en el Imperio Español, una submetrópoli, a ser un país que apenas logró sobrevivir el siglo XIX con un Estado autónomo.

Revisaremos cómo ha evolucionado nuestra explicación sobre el XIX mexicano y algunos argumentos recientes sobre la relación entre el sistema fiscal y el crecimiento económico, particularmente el trabajo de Phillip Hoffman. Siguiendo la guía de este autor, veremos algunos datos obtenidos de las *Memorias de Hacienda* que resultarían relevantes para pensar en México con ese marco teórico. Finalmente, concluiremos con las cosas que tendríamos que saber mejor para entender la relación entre finanzas públicas y crecimiento en el México del siglo XIX.

La bien conocida historia de cómo México se atrasó

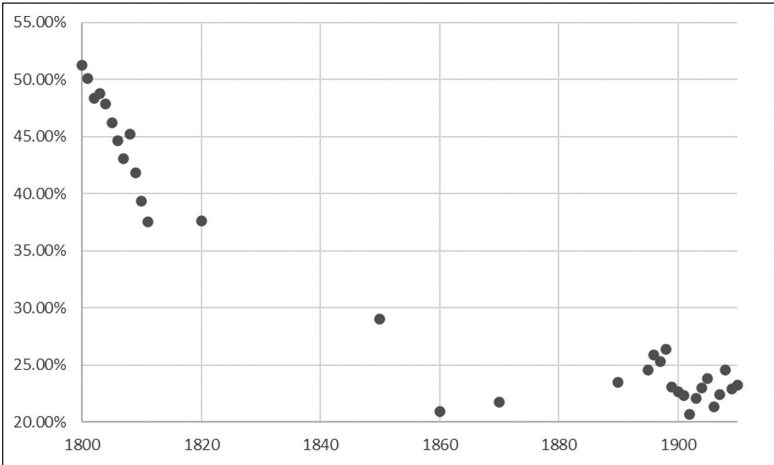
Mientras que los países que hoy consideramos ricos o desarrollados tuvieron en el siglo XIX un periodo de crecimiento sostenido que transformó sus estructuras productivas y reconfiguró su papel en la economía global, para México fue una etapa de dislocamiento de mercados, desindustrialización y pérdida de influencia económica en el mundo. Ese proceso vino acompañado por una perenne crisis fiscal, consecuencia del desmantelamiento del arreglo colonial y la incapacidad del naciente Estado mexicano para establecer una hacienda pública funcional.² Este ingrediente del complicado panorama económico del México decimonónico ha recibido relativamente poca atención en la historiografía a pesar de estar bien documentado; es decir, los problemas fiscales se han estudiado a conciencia, pero faltan mejores explicaciones sobre cómo se conectan esos problemas con la falta de crecimiento y, por poner un ejemplo, las diferencias entre México y Estados Unidos.³

Empecemos describiendo esa catástrofe. En términos comparativos, las estimaciones del Maddison Project (gráficas 1, 2 y 3) muestran que mientras Estados Unidos y otros países aceleraron su crecimiento en el siglo XIX, México se fue quedando atrás. En 1800, el PIB per cápita novohispano representaba prácticamente el 90% del PIB per cápita de Estados Unidos. Sin embargo, para finales del XIX, ya solo representaba alrededor del 20%. Esta divergencia económica con Estados Unidos es bien conocida y citada en la historiografía económica. Vale la pena apuntar que tendencias parecidas se encuentran si la comparación la hacemos con otros países menos afortunados que Estados Unidos: hay un profundo proceso de divergencia con Argentina e incluso con España (aunque en este último caso, la brecha se cerró rápidamente hacia finales del siglo).

² Carlos Marichal, “Una difícil transición fiscal: del régimen colonial al México independiente, 1750-1850”, en *De colonia a nación. Impuestos y política en México*, comp. por Carlos Marichal y Daniela Merino (Ciudad de México: El Colegio de México, 2001).

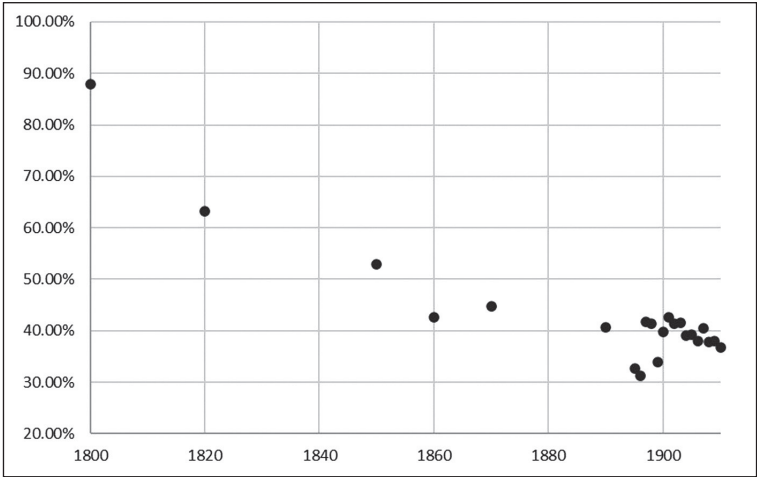
³ Ernest Sánchez Santiró, “El peso de la fiscalidad sobre la economía mexicana, 1790-1910”, *Historia Mexicana*, LXI, 1 (2011).

GRÁFICA 1
Valor del PIB per cápita de México
como porcentaje del PIB de Estados Unidos



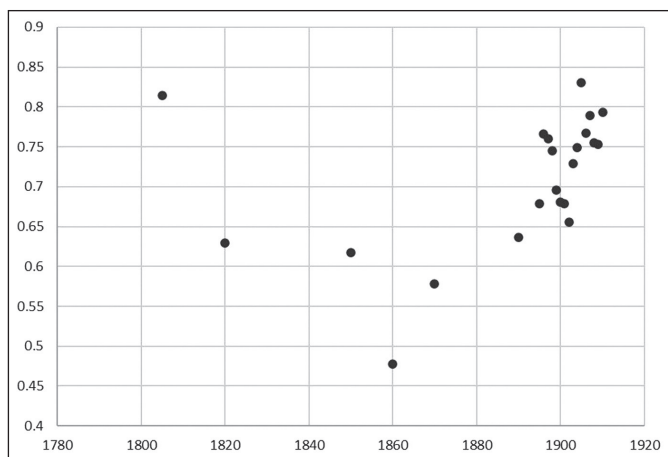
Fuente: Maddison Project.

GRÁFICA 2
Valor del PIB per cápita de México
como porcentaje del PIB de Argentina



Fuente: Maddison Project

GRÁFICA 3
Valor del PIB per cápita de México
como porcentaje del PIB de España



Fuente: Maddison Project

Hay además un consenso más o menos difundido entre los historiadores económicos de México sobre que el desempeño económico del país en el siglo XIX puede dividirse en una primera fase de crecimiento económico sumamente lento, entre 1820 y 1850 aproximadamente, una fase de auténtico colapso entre 1850 y 1870, y finalmente una etapa de crecimiento importante en el último tercio del siglo. Así parece si se revisan las tasas de crecimiento de la economía mexicana; sin embargo, habría que agregar que, en términos comparativos, el colapso entre 1850 y 1870 parece ser particularmente grave: la economía mexicana se estanca justo cuando la economía global acelera. En otras palabras, México se perdió en esos años del impulso que la economía global estaba ya dando a otras regiones (tabla 1).⁴ Entre 1870 y 1900 la recuperación es muy significativa en términos comparados.⁵

⁴ Este periodo en que la economía mexicana pierde terreno frente al resto del mundo coincide aproximadamente con el periodo de estabilidad y consolidación del capitalismo occidental que fue bautizado por el historiador británico Eric Hobsbawm como la “era del capital”. Los efectos de esa consolidación del capitalismo occidental en las posibilidades de crecimiento de México merecerían un artículo aparte. Véase: E. J. Hobsbawm, *The age of capital, 1848-1875* (Nueva York: Charles Scribner’s Sons, 1975).

⁵ Los datos de las gráficas 1, 2 y 3, así como de la tabla 1 provienen de la base de datos del Maddison Project, versión 2020. Jutta Bolt y Jan Luiten van Zanden, “Maddison style estimates

TABLA 1
Valor del PIB per cápita mundial y el PIB
de México en el siglo XIX

<i>Año</i>	<i>Mundo</i>	<i>México</i>	<i>Relación de México al Mundo</i>
1820	1102	1007	91.42%
1850	1225	1054	86.04%
1870	1498	1046	69.83%
1900	2212	1822	82.37%
1910	2241	2552	113.87%

Fuente: Datos tomados del Maddison Project.

En cualquier caso, es claro que México se atrasó particularmente en el medio siglo que va de 1820 a 1870. ¿Cómo se explica esto? Los historiadores han tratado de encontrar una explicación desde finales del XIX, con variables políticas y económicas, así como la cambiante interacción de México con los mercados mundiales. En general, como veremos en los siguientes párrafos, hay una tendencia a registrar la inestabilidad política, la geografía y las contradicciones en la política económica entre las principales razones del atraso. Al final, todos estos problemas convergen en un asunto particularmente grave que explica la falta de soluciones: la cuestión fiscal.

Desde 1899, Justo Sierra argumentaba que detrás del pobre crecimiento económico de México en comparación con Estados Unidos estaban la complicada orografía y la falta de vías pluviales, lo que dificultó la integración del mercado nacional:

La espléndida red fluvial, encerrada entre la más importante zona lacustre del planeta, por la colosal corriente del Mississippi y por el Atlántico, explica la prosperidad de la República norteamericana, que de esa base admirable para el establecimiento de su riqueza agrícola, industrial y mercantil, partió a la conquista del territorio que hoy ocupa [...] La naturaleza, negándonos ríos navegables, nos ha sentenciado a gravar un larguísimo

of the evolution of the world economy. A new 2020 update”, acceso el 1° de noviembre de 2022, <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/publications/wp15.pdf>.

periodo de nuestro porvenir económico para compensar lentamente, secularmente tal vez, esta condición de pobreza y de inferioridad, que puede modificarse, no eliminarse.⁶

Esta explicación del atraso que recurre a las dificultades para el transporte y la inestabilidad política fue retomada en el siglo xx por importantes historiadores de la economía. En 1978, John Coatsworth apuntó que el deterioro relativo de México no podía explicarse como consecuencia del colonialismo español, del sistema de tenencia de la tierra o de la influencia de la Iglesia católica, tres argumentos que —a decir de Coatsworth— se esgrimían a menudo para dar cuenta de la divergencia entre México y las grandes economías industriales. En cambio, Coatsworth proponía investigar el peso de la falta de transporte eficiente y el efecto de una mala organización económica. Estos problemas no se resolvieron justamente porque la inestabilidad política lo hizo imposible.⁷

En las últimas décadas ha crecido exponencialmente la bibliografía que estudia el atraso relativo de México. Sin dejar de reconocer la importancia de la geografía y la inestabilidad política, se han ido agregando dimensiones importantes. Aurora Gómez y Emilio Kourí, por ejemplo, explican cómo más allá de los conflictos políticos entre las élites llamadas liberales y conservadoras, hay otro conflicto práctico, más profundo y que representó un serio obstáculo para el desarrollo: el conflicto entre el programa (liberal) de modernización frente a la realidad impuesta por el poder de las élites regionales y el escaso crecimiento económico. Las necesarias reformas impositivas y comerciales que se requerían para reorganizar la economía del país fueron “difíciles de poner en práctica tanto por los gobiernos liberales como por los conservadores a lo largo del siglo xix, al ir en contra de grupos de interés poderosos que defendían el *statu quo*”.⁸ Apenas a finales del siglo se generalizaron las

⁶ Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano* (Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1985), 304.

⁷ John Coatsworth, “Obstacles to economic growth in nineteenth-century Mexico”, *The American Historical Review* 83, núm. 1 (1978).

⁸ Aurora Gómez y Emilio Kouri, “La reforma económica: finanzas públicas, mercados y tierras”, en *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, coord. por Erika Pani (Ciudad de México: FCE, 2008), 62-119.

reformas liberales para dinamizar la economía, aunque de manera lenta y con contratiempos.

Para buena parte del mundo (Estados Unidos incluido), el XIX fue el siglo de la industrialización. En ese aspecto, México mostró algunos signos prometedores hacia principios del periodo: hubo un incipiente proceso de industrialización que parecía contar con mejores condiciones de prosperidad que en otras partes de América Latina, pero nunca terminó de consolidarse. Entre 1830 y 1850 aumentó considerablemente el número de instalaciones textiles en el país. Como explica Enrique Cárdenas, el cambio tecnológico y la política comercial favorecieron la sustitución de importaciones, lo que, junto con la fundación del Banco de Avío, fomentó el crecimiento de esta actividad. Sin embargo, la fragmentación del mercado interno como consecuencia del deficiente transporte y la ausencia de un verdadero mercado de capitales deterioraron pronto el desarrollo del sector textil mexicano. Dobado, Gómez y Williamson han estudiado que por lo menos hasta 1870, la política industrial fue insuficiente para contrarrestar las fuerzas contrarias a la industrialización en la periferia pobre. Con todo, México parece un caso excepcional, dado que algunas condiciones (como los salarios) y las particularidades de los términos de intercambio lentificaron este retroceso respecto de otros países periféricos.⁹ De todos modos, ese incipiente proceso industrializador quedó trunco:

El potencial inicial de la industria no logró convertirse en un cambio permanente que transformara la estructura económica y social como sucedió en otros países tras la mecanización [...] Si bien es cierto que la fragilidad institucional afectó gravemente diversas áreas de la economía y contribuyó a su atraso, no fue enteramente capaz de impedir el crecimiento textil del país en el segundo tercio del siglo XIX, pero tampoco lo catapultó.¹⁰

De alguna forma, la historia de las divergencias entre México y Estados Unidos representada en la gráfica 1, es la historia de un proyecto

⁹Rafael Dobado, Aurora Gómez Galvarriato y Jeffrey Williamson, "Mexican exceptionalism: Globalization and de-industrialization, 1750-1877", *The Journal of Economic History* 68, núm. 3 (2008).

¹⁰Enrique Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días* (Ciudad de México: FCE / El Colegio de México, 2015), 128.

exitoso de industrialización y otro trunco. La principal diferencia entre ambos, como explica Salvucci, fue que los altos costos de transporte hicieron imposible que se produjera un crecimiento smithiano de la industria textil en México.¹¹

Por supuesto, también hay casos notables de crecimiento económico regional en el periodo. La historiografía económica de México ha dejado en claro que si bien ese patrón nacional de mal desempeño económico se sostiene para el país en general, las regiones de México tuvieron desempeños sumamente heterogéneos.¹² En particular, son años de éxito económico en regiones como Yucatán y Sonora, aunque se trata de fenómenos aislados que no repercuten en el desempeño de la economía nacional justamente porque por la geografía y las malas comunicaciones no hubo vínculos entre esos importantes focos de crecimiento decimonónicos y la economía del centro del país. El crecimiento de Yucatán tiene más correlación con lo que pasa en Estados Unidos, el Caribe y la economía atlántica que con las vicisitudes de la economía mexicana.

Finalmente, entre las múltiples causas que se han esgrimido para explicar el atraso de México en el siglo XIX vale la pena apuntar al argumento más viejo de todos y que, al mismo tiempo, es el más novedoso. En 2005, Richard Salvucci publicó un artículo en el que se ocupa de un documento de la década de 1830, conocido como “Algunas consideraciones económicas”, que fue publicado anónimamente, aunque Salvucci sospecha que el autor fue José Mariano de Michelena, antiguo conspirador de Valladolid en 1809 y actor importante en la consolidación de la Primera República. Lo relevante de este documento es que presenta un argumento adicional y que pareciera provenir de la experiencia del autor: el problema en las primeras décadas del México independiente es monetario y crediticio. La circulación de plata —de acuerdo con ese autor— encarecía los costos de la actividad manufacturera y le restaba competitividad internacional. Ahora bien, el problema no se resolvía, como lo haría en un modelo ricardiano, con la salida de plata del

¹¹ Richard Salvucci, *Politics, markets, and Mexico's "London debt", 1823-1887* (Nueva York: Cambridge University Press, 2009), 17-18.

¹² Un buen resumen de esta bibliografía se encuentra en Cárdenas, *El largo curso*, cap. 2.

sistema mediante el pago de importaciones, pues siempre habría más plata por ser México el principal productor del metal. Al mismo tiempo, la caída en el valor de la tierra en un país primordialmente agrícola provocó una crisis financiera que también dificultó los flujos de crédito. En este punto, la solución que vislumbra el autor del documento es adoptar una moneda que no dependa de la plata, sino que proceda de un banco en que los terratenientes emitan notas respaldadas por sus propios activos. Esto desahogaría el endeudamiento de la clase terrateniente y mejoraría las condiciones monetarias del país.¹³ Esta solución nunca se llevó a la práctica y el mercado de capital y dinero siguió funcionando erráticamente.

La explicación del mal desempeño económico entre 1820 y 1870 es, sin duda, una combinación de todos estos factores. Es interesante que en las investigaciones ronda la idea de que había posibles soluciones que nunca llegaron. La desventaja geográfica no se podía eliminar, pero desde Sierra sabemos que podían reducirse sus efectos. La integración económica de Estados Unidos debe mucho a las vías navegables, pero también a la mano del Estado que invirtió en obras que dinamizaron esa integración, como el Canal de Erie o el sistema de canales de Ohio.¹⁴

La industrialización de Nueva Inglaterra se benefició de los capitales comerciales de la antigua colonia y de las conexiones con Inglaterra durante la primera Revolución Industrial, pero también ayudó la capacidad del gobierno local para financiar proyectos industriales en los albores del siglo XIX. Mientras que con el impulso del Estado se formó en Estados Unidos un sistema bancario nacional desde fines del siglo XVIII que facilitó el crédito y la recolección de impuestos, en México el acceso al crédito fue mucho más complicado en el primer medio siglo después de la independencia que durante los últimos años de la colonia.¹⁵ Al parecer, mientras en Estados Unidos hubo un Estado capaz de impulsar

¹³ Richard Salvucci, "Algunas consideraciones económicas (1836). Análisis de la depresión a principios del siglo XIX", *Historia Mexicana* 55, núm. 1 (2005).

¹⁴ Véase: Harry N. Scheiber, *Ohio Canal Era: A case study of government and the economy, 1820-1861* (Atenas: Ohio University Press, 1969).

¹⁵ Salvucci, *Politics, markets, and Mexico's "London debt"*.

el crecimiento, las limitadas capacidades del Estado mexicano se concentraron en la sobrevivencia. Esta relación entre capacidades estatales y crecimiento económico se convierte irremediamente en un asunto de finanzas públicas.

Gracias al trabajo de Marichal y de Sánchez Santiró encontramos en la historia de nuestro sistema fiscal uno de los aspectos definitorios del siglo, pero, además, la historia de una tormenta perfecta en la que todo coincide para transformar un sistema fiscal colonial sumamente eficiente, en un sistema precario y con enormes restricciones a partir de la consumación de la Independencia. Hacia finales del siglo XVIII, la Nueva España contribuía con suficientes recursos a la corona española para financiar a las autoridades coloniales locales, a autoridades de otras colonias españolas y aun eran recursos suficientes para colaborar con las finanzas de la metrópoli. Marichal explica que un alto porcentaje de los ingresos fiscales salían de la Nueva España cada año para financiar a otras colonias y para patrocinar la participación de España en guerras europeas.¹⁶ Sin embargo, resultaría ingenuo pensar que ese sistema fiscal que formaba parte del Imperio Español podía simplemente transitar hacia el nuevo proyecto político que significó la construcción del México independiente, ya sea en su versión imperial o republicana. Tres razones fundamentales explican el desmantelamiento de ese sistema. Primero, hay que decir que esa enorme capacidad recaudatoria de la Nueva España causaba descontento entre las élites coloniales, las que, al triunfo del movimiento independentista, se convirtieron en el principal obstáculo para la reconstrucción del sistema fiscal. Los impuestos directos fueron prácticamente descartados desde un inicio. En segundo lugar, la profunda crisis en que cayó el sector minero durante la Guerra de Independencia y del que no se recuperó sino hasta el último tercio del siglo. La minería fue fuente importante de ingresos fiscales de la colonia, pero no así de los primeros gobiernos de México. Finalmente, varias fuentes de ingresos coloniales eran incompatibles con la lógica política con la cual se constituía el país: los impuestos específicos por etnicidad no

¹⁶Marichal, “Una difícil transición”, 19-20.

tenían lugar en un país que pretendía establecer una identidad nacional basada en la igualdad entre mexicanos. Era un precepto liberal compartido por toda la clase política de la época, pero con un costo fiscal innegable.¹⁷

Por tanto, el nuevo Estado nació con un serio problema fiscal que trató de resolver de dos formas. Primero, mediante impuestos indirectos tanto al comercio internacional como al interno. Si bien desde muy temprano en la consolidación del nuevo Estado mexicano se consideró que la integración económica del país pasaba por abolir las alcabalas,¹⁸ la realidad financiera hizo imposible eliminarlas hasta bien entrado el Porfiriato. La segunda forma de financiamiento fue el endeudamiento. El endeudamiento temprano y el casi inmediato incumplimiento de esos compromisos por los primeros gobiernos de México condicionaron las capacidades financieras del país casi por el resto del siglo XIX. La historia de la relación de México con los mercados de capital internacionales es, al mismo tiempo, la historia de las dificultades fiscales del país, como explica Salvucci.¹⁹ Por décadas, la única fuente de financiamiento fueron los créditos internos que eran extremadamente caros. Familias como la Lizardi hicieron un gran negocio a costas de las incapacidades fiscales del Estado mexicano.²⁰

Finanzas públicas y crecimiento económico: ¿Qué hacen los Estados?

Es difícil determinar la dirección de la causalidad entre el crecimiento económico y los recursos fiscales. En este sentido, el argumento de Phillip

¹⁷Marichal, “Una difícil transición”; Sánchez Santiró, “El peso de la fiscalidad”; y Gómez y Kourí, “La reforma económica”.

¹⁸Las alcabalas eran las aduanas internas que funcionaron como mecanismo de financiamiento del gobierno hasta ya entrado el Porfiriato, a pesar de que desde muy temprano se les consideró nocivas para el desarrollo del mercado interno. Su persistencia es también signo de la incapacidad del Estado mexicano para encontrar mejores fuentes de financiamiento.

¹⁹Salvucci, *Politics, markets, and Mexico's "London debt"*.

²⁰Linda K. Salvucci y Richard J. Salvucci, “The Lizardi Brothers: A Mexican family business and the expansion of New Orleans, 1825-1846”, *The Journal of Southern History* LXXXII, núm. 4 (2016).

Hoffman resulta de gran ayuda. De acuerdo con él y en un sentido aparentemente hobbesiano, tanto en el pasado como hoy la vida sin Estado ha sido una viciosa anarquía en la que no puede prosperar el comercio y la existencia se vuelve simplemente brutal.²¹ El Estado provee una serie de servicios, infraestructura y demás condicionantes del crecimiento económico y de la convivencia social. En general, esto requiere, en primer lugar, entender cómo un Estado adquiere la habilidad de recaudar impuestos. Sin esa capacidad, todas las otras cosas que hicieron los Estados, particularmente en el siglo XIX, como señala Hoffman, resultan imposibles.²² Si bien en algún momento del desarrollo económico de un país los ingresos fiscales y el crecimiento se influyen recíprocamente, en los momentos fundacionales de un Estado la capacidad de generar ingresos permanentes antecede su posibilidad de cumplir tareas como promotor del crecimiento. De hecho, para Hoffman la definición de Estado como simple monopolio de la fuerza es insuficiente. Un Estado tiene que cumplir una segunda característica: la capacidad de recaudar impuestos permanentemente y no solo en momentos de emergencia.²³ Por supuesto, Hoffman no deja de lado una discusión sobre el gasto. A partir de un recorrido histórico por Europa y Asia, Hoffman concluye que las autocracias tienen más incentivos para mantener alto el gasto militar y que solo un gobierno relativamente democrático tiene incentivos para dedicar parte de sus ingresos a los gastos que promueven el crecimiento económico.²⁴

¿Cómo replantearnos el siglo XIX mexicano a partir del argumento de Hoffman? ¿Nos puede ser útil este argumento, aunque está formulado en realidad para momentos fundacionales en otras latitudes? Me parece que sí. Solo que en el caso de México es una historia más complicada, si seguimos lo que investigadores como Sánchez Santiró y Carlos Marichal han mostrado en las últimas décadas. Mientras Hoffman habla

²¹ Phillip Hoffman, “What do states do? Politics and economic history”, *The Journal of Economic History* 75, núm. 2 (2015), 303.

²² *Ibid.*, 305.

²³ *Ibid.*, 307

²⁴ *Ibid.*, 317-319.

de cómo, en periodos formativos, las guerras generan capacidades fiscales de emergencia que después se convierten en permanentes, en México no asistimos al nacimiento de un Estado sino al desmantelamiento de uno y la precaria construcción de otro.²⁵ En las últimas décadas del periodo colonial, la Nueva España contaba con un sistema fiscal funcional y con múltiples fuentes de ingreso: “Una máquina tributaria extraordinariamente exitosa”, escribe Marichal.

Cuando se ganó la independencia, la legitimidad sobre la cual se asentaba ese sistema fue demolida, sin que se lograra construir una nueva legitimidad para el nuevo país. Tenemos, por tanto, un proceso de reconstrucción del sistema fiscal, a diferencia de los ejemplos que revisa Hoffman. Aun así, el marco conceptual de Hoffman apunta hacia ciertas variables que deberíamos observar para entender mejor el papel que la precariedad del sistema fiscal mexicano tuvo en la imposibilidad del crecimiento económico: la relación entre impuestos de emergencia y permanentes, así como la relación entre gasto militar y no militar. El caso mexicano, además, tendría que hacernos pensar que esos sistemas fiscales descritos por Hoffman no deben asumirse como naturales o eternos. La transición de la Nueva España al México independiente muestra que ciertos terremotos políticos pueden regresarnos al punto inicial de la formación de un sistema fiscal. Solo que, en este caso, el proceso de reconstrucción puede ser aún más complicado por las razones que se han expuesto en la historiografía del periodo: por ejemplo, la resistencia de las élites locales, las amenazas de invasión externa y los problemas monetarios causados por ser el principal productor de plata del mundo. Con todo esto, las pistas que nos da Hoffman son útiles para entender esa difícil reconstrucción del sistema fiscal.

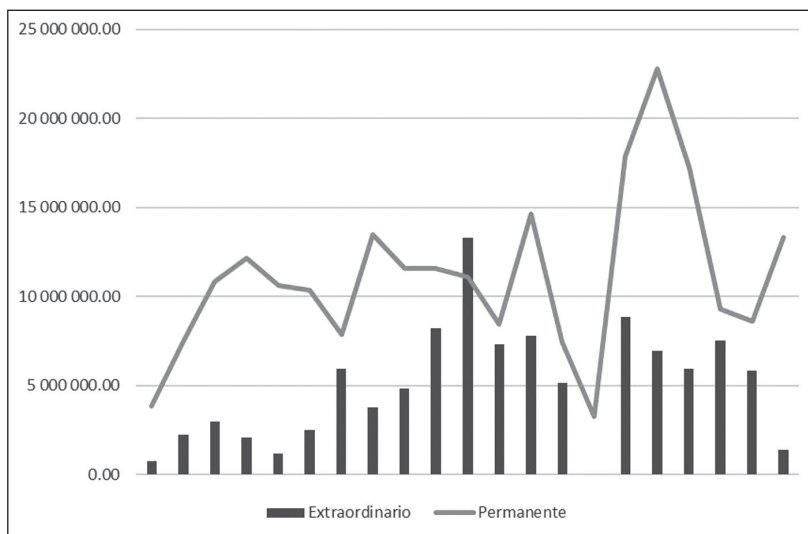
En la gráfica 4 se observa la importancia de los ingresos extraordinarios del gobierno de México como porcentaje de los ingresos totales a partir de los datos proporcionados por las *Memorias de Hacienda*. Si bien no debería sorprender la alta variabilidad de la importancia de los ingresos extraordinarios en el periodo, sí resulta interesante observar

²⁵ Marichal, “Una difícil transición”, 57-58, y Sánchez Santiró, “El peso de la fiscalidad”, 126-130.

que hay años en los que se superó el 40% de los ingresos totales. Los ingresos extraordinarios están compuestos principalmente de créditos, donativos y otros ingresos de naturaleza efímera.

Enseguida, en la gráfica 5 se da una idea de la importancia que el gasto militar tuvo sobre los gastos totales del periodo. Dos asuntos resaltan, primero, que, si bien los datos tienen importantes discontinuidades, se observa que por lo menos hasta el final de la Guerra con Estados Unidos (1848) el gasto militar no bajó, sino que se mantuvo relativamente constante durante medio siglo, aunque su importancia relativa cambió con el tiempo, pues los gastos totales tienen una variación mucho mayor. En cualquier caso, vale la pena estudiar con cuidado los primeros años del México independiente, cuando el gasto militar representa un porcentaje extremadamente alto del gasto total.

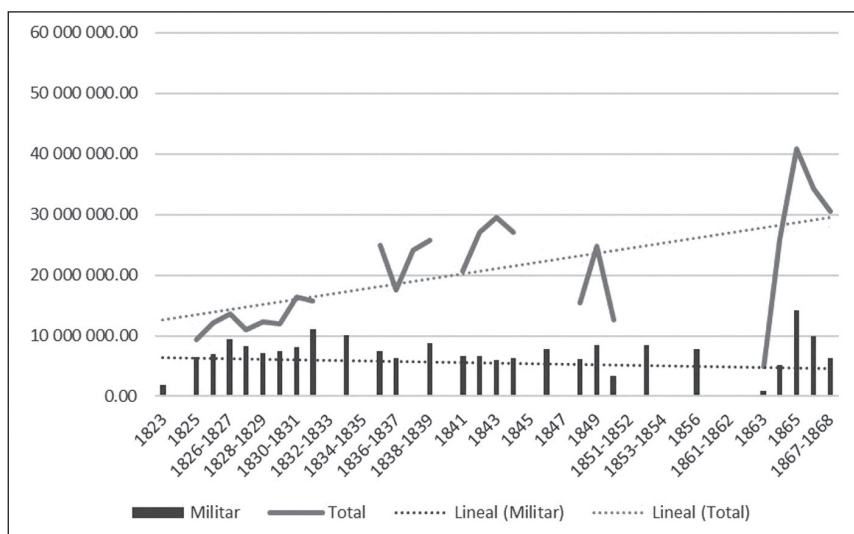
GRÁFICA 4
Ingresos extraordinarios e ingresos permanentes



Fuente: *Memorias de Hacienda*.

SERGIO SILVA CASTAÑEDA

GRÁFICA 5
Gasto total y gasto militar



Fuente: *Memorias de Hacienda*.

78 Si consideramos el gasto militar y la importancia que los ingresos extraordinarios tuvieron sobre la mayor parte del periodo, a la luz del argumento de Hoffman tendría que sorprendernos poco la incapacidad del Estado mexicano para promover el crecimiento. La buena noticia tendría que ser que las guerras fueron el primer paso para el establecimiento de sistemas fiscales sólidos. Sin embargo, Hoffman señala que las guerras no son condición suficiente para fundar Estados, sino que se requiere también un proceso que es inseparable de la política.²⁶ Lo que tendría que seguir son acuerdos básicos entre diferentes facciones sobre lo que significa en ese momento histórico particular el bien común y sobre cuál es la forma justa y eficiente de financiarlo. De acuerdo con Hoffman, ese primer bien público que sirve para fomentar esos acuerdos suele ser la provisión de seguridad, pero también de infraestructura, educación, servicios, etc. Todos son gastos que sirven para apuntalar el crecimiento económico de un país.

²⁶ Hoffman, "What do states do?", 310.

Es ahí donde la historia mexicana se complica por tres causas fundamentales. Primero, porque el acuerdo político entre las élites locales se dificultó: resulta imposible imaginarse un sistema fiscal funcional cuando la razón de ser de las élites locales se basaba justamente en su papel en el desmantelamiento del muy extractivo sistema fiscal colonial. La desconfianza entre regiones hacía casi imposible reducir el gasto militar y entorpecía las contribuciones fiscales de los estados a la federación. Segundo, además de los conflictos internos, la perenne amenaza de una invasión obligó al naciente Estado mexicano a concentrar recursos en el gasto militar, lo cual limitó sus capacidades para convertir al gasto en detonador de crecimiento. Los intentos de proveer recursos para apuntalar el crecimiento quedaron siempre trancos, como sucedió con el Banco de Avío. Finalmente, el endeudamiento temprano y la incapacidad de pago cerraron las puertas del financiamiento externo al país, dejando el proceso de acumulación de capital a expensas de los ahorros nacionales, que cobraron caro sus favores. El endeudamiento interno y las dificultades del crédito externo condicionaron las capacidades fiscales del Estado mexicano por décadas. Al final estos obstáculos se resolvieron, probablemente, de la única forma que se podían resolver: por la vía de la imposición desde el centro del país. Las medidas fiscales que se tomaron aprovechando los poderes extraordinarios que el Congreso le otorgó a Juárez en 1871 para enfrentar la rebelión de La Noria fueron aprovechados para fortalecer los ingresos permanentes y empezar a alcanzar el arreglo fiscal que permitió los gastos de infraestructura en el Porfiriato.

79

Qué deberíamos saber mejor

Por supuesto, quedan pendientes que deberíamos investigar más para analizar la relación entre la debacle económica del siglo XIX y la (re) construcción de las capacidades fiscales. En primer lugar, sabemos poco de las finanzas de los estados. Un mejor entendimiento de cómo se adquirieron las capacidades fiscales locales, la trayectoria de sus

ingresos permanentes y la incidencia de los ingresos extraordinarios nos permitiría entender mejor esta relación. Hay que recordar que buena parte del gasto para el crecimiento en Estados Unidos lo llevaron a cabo los gobiernos locales (los canales en Ohio, la industria en Nueva Inglaterra). Dada nuestra historia de conflictos internos, ese análisis también tendría que incluir el gasto militar de los gobiernos subnacionales.

En segundo lugar, si bien terminaron siendo un desastre fiscal, las invasiones extranjeras seguramente tuvieron algún efecto sobre las capacidades fiscales del Estado mexicano. Particularmente las dos más importantes, la de 1846-1848 y la de 1862-1867, tendrían que haber servido para incentivar acuerdos políticos que permitieran mejorar las capacidades recaudatorias del Estado mexicano. ¿Teníamos un estado igual de precario en 1862 que en 1846? Valdría la pena dar una respuesta detallada a esta pregunta.

Finalmente, hay que considerar que la derrota de 1848 y la dolorosa pérdida de territorio tendría que haber tenido también algún efecto sobre nuestras capacidades fiscales. Como ha explicado Brian DeLay, antes de la Guerra con Estados Unidos, México libraba una penosa guerra contra las naciones nativas de lo que hoy es el suroeste de los Estados Unidos. Una guerra larga, dolorosa y sobre todo perdida que implicaba la movilización de tropas mexicanas en un territorio extremadamente amplio. Ese problema se solucionó, al menos formalmente, con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, que obligaba a Estados Unidos a hacerse cargo de las incursiones nativas sobre el territorio mexicano.²⁷ Se puede conjeturar que este cambio en las necesidades de defensa tuvo un efecto sobre la estructura del gasto y, por tanto, sobre la capacidad fiscal del gobierno para promover el crecimiento económico. Sin duda, es otro asunto que valdría la pena analizar.

En cualquier caso, no puede soslayarse la importancia de las pocas capacidades fiscales del Estado mexicano en ese periodo, 1821-1870,

²⁷ Brian DeLay, *War of a thousand desert: Indian raids and the U.S.-Mexican War* (New Haven: Yale University Press, 2008).

cuando tratamos de entender el atraso económico que sufrió el país. Su importancia estriba en que el asunto fiscal parece ser el vínculo entre todos los problemas que atravesó México en el siglo XIX. Queda claro que ante las necesidades que el entorno político y las amenazas externas generaban era complicado esperar que el Estado hiciese algo más que tratar de sobrevivir o, en palabras del ministro Riva Palacio, había que conformarse con solo cumplir el deber de existir.

Se prohíbe su reproducción total o parcial por cualquier medio, incluido electrónico, sin permiso previo y por escrito de los editores.