

EL OCASO DE LAS ALCABALAS: EL PORFIRIATO

ISRAEL ARROYO*

El general Díaz jamás había leído a Maquiavelo, y sin embargo, pensaba como el malentendido político florentino. El Príncipe debe gobernar con los Grandes, mientras los elimina. Es imposible ser dictador pretendiendo tratar a los Grandes como esclavos.

Francisco Bulnes

Este texto tiene como hito central reflexionar en torno al ocaso de las alcabalas en la época del Porfiriato. Existen, por lo menos, dos formas de abordar el problema: la que alude a la dimensión estrictamente económica, perspectiva que llevaría a medir el impacto económico en el espacio

Manuscrito recibido en noviembre de 1997.

* Profesor –investigador de la Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Puebla, candidato a doctor en Historia por El Colegio de México. Agradezco a los dictaminadores anónimos por la lectura y las observaciones hechas a este artículo. Av. San Claudio 22 sur, Facultad de Derecho en Ciencias Sociales, Ciudad Universitaria, Puebla, Pue., c. p. 72000. Tel. y fax 45-86-91.

mexicano, y la que se refiere a la dimensión política, la cual vincula, por una parte, las tensiones entre el poder central y las entidades estatales de la *Federación* y, por la otra, la que permite evaluar la interiorización liberal en materia económica. Esto, sin duda, implicará también adentrarse en los efectos políticos que suscita la transición de un estado económico de Antiguo Régimen —las alcabalas— a uno de tipo liberal —la libre circulación interior de los individuos y las mercancías.

Además, la lectura política de un problema económico, es decir la discusión constitucional sobre las alcabalas, tiene como problema de fondo evaluar la tensión entre la *soberanía natural de los estados* y las diversas formas de autoridad central. Lo que implica, nada menos, que rediscutir la transición de una *estabilidad territorial* a otra, en un sentido estricto, de *Constitución federal*.¹

JUEGO DE PODERES

La pregunta económica, en relación con la abolición de las alcabalas, ¿es posible un mercado nacional bajo la tensión entre las soberanías naturales de los estados y la soberanía federal? Puede invertirse, si se quiere realizar una lectura política, a: ¿es posible una *estabilidad federal* sin una unidad económica y una base financiera centralizada? Esta última perspectiva, creo yo, fue la que más preocupó a los grandes reformadores de la República Restaurada —Matías Romero— y el Porfiriato —José Ives Limantour, Pablo Macedo y el mismo Matías Romero. No es casual que Pablo Macedo haya afirmado, al consumarse el fin de las alcabalas en julio de 1896, que el logro de una verdadera unidad económica equivalía a la restauración de la República en 1867.²

¹ Marcello Carmagnani, "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", *Historia mexicana*, núm. 3, vol. XXXVII, México, 1989.

² Pablo Macedo, *La evolución mercantil, comunicaciones y obras públicas, la hacienda pública, tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, Ballescá y Compañía, Sucesores Editores, México, 1905, p. 120.

La comparación de Macedo puede parecer un exabrupto de apología al Porfiriato, un tanto por haberse logrado la definitiva supresión de las alcabalas y otro por creer que el diseño hacendario de Díaz era el bueno frente al “anárquico” de su pasado. Sin embargo, también puede advertirse la preocupación por crear las bases financieras que le dieran al poder central la fortaleza —capacidad centralizadora— para llevar a efecto la construcción de un Estado nacional.

No debe olvidarse que el siglo XIX fue la era privilegiada del romanticismo político, el cual se caracterizó por reaccionar a las ideas universalistas e imperialistas de la Francia del siglo XVIII y principios del XIX. Gabriel Ardant vislumbró, no sólo como aspiración discursiva sino como realidad histórica, el carácter generalizado de esta reacción en Europa: “el siglo XIX fue el siglo de los nacionalismos”.³ Ardant, en el mismo trabajo, indica que la creación de los *estados-nación* europeos no puede comprenderse si no se les relaciona con sus bases financieras (capacidad recaudatoria) y su unidad económica (expansión de mercado, monetarización de la economía, libre circulación interna de las mercancías, tendencia a la liberación de los mercados internacionales).

Por consiguiente, la construcción histórica de los estados-nación europeos no puede observarse sólo en su acepción política, sino que debe su existencia al esfuerzo de dos grandes impulsos convergentes aunque no menos diferenciables: *el mercado político* y *el mercado económico*. La duda que surge es si estas experiencias históricas pueden servir de paradigma para explicar la realidad americana del siglo XIX. En opinión de Marcello Carmagnani la ecuación clásica *Estado-nación* debe ser sustituida por la de *Estado-territorialidad*.⁴

³ Gabriel Ardant, “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations”, en Tilly, Charles, *Formation of National State and Western Europe*, Princeton, 1975. Es evidente que la idea de Estado nacional y nacionalismo no son términos equivalentes. La noción de nacionalismo presupone la existencia del Estado. Para una profundización sobre este tema, consúltese Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Alianza Editorial, México, 1991.

⁴ Marcello Carmagnani, “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado y la nación en Hispanoamérica”, en *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Editado por Inge Buisson, Gunter Kahle, Hans-Joachim Koniug y Horst Pietschmann, Buhlau Verlag Koln, 1984, pp.290, 296-297.

Antes que ser un término administrativo-cultural, la idea de territorialidad debe entenderse como un concepto histórico político de larga duración. Su remitente histórico traspasa el México independiente: la *desadministración colonial* del imperio español. El hecho se explica por la política imperial que destinó su gasto para usos militares y para la defensa externa de la Corona en perjuicio del control territorial.⁵ Este fenómeno no tuvo una ruptura de fondo en la época de los borbones, ni tampoco en el México independiente (1819-1880), ya que este último destinó los recursos estatales, principalmente, para efectos militares y deuda externa e interna. México, en esta forma, asistió a una reorganización política de tipo territorial como fundamento de su estatidad. El efecto más visible en dicho proceso fue la ausencia de un federalismo de hecho, por lo menos, en la primera mitad del siglo XIX y una herencia de conflictividad para la segunda mitad.⁶

Dado este precedente, es más fácil entender por qué se promovió, casi de manera ininterrumpida, una reforma hacendaria en materia de alcabalas. El objetivo era retomar el camino de la *readministración estatal*, para utilizar el mismo lenguaje de Carmagnani, en desmedro de la voluntad policéntrica de los poderes territoriales. Todo el problema se resume, entonces, en el intento, por parte del poder central, de pasar de una *estatidad territorial* a una *federal*.

Ahora bien, no es posible eludir más, y sobre todo para el Porfiriato, el carácter polémico que conlleva la búsqueda de una *estatidad federal*. Cuando menos surgen tres problemas que requieren aclaración. Primero: ¿es el federalismo sólo compatible con un mercado político único o le es

⁵ Marcello Carmagnani (1984), pp. 296-297. Allan J. Kuethe., "La desregulación comercial y la reforma imperial en la época de Carlos III: los casos de Nueva España y Cuba", *Historia Mexicana*, núm. 2, vol. XLI, México, 1991.

⁶ Marcello Carmagnani, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Hernández Chávez, Alicia y Manuel Miño Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*, vol. 2. El Colegio de México, México, 1992. En dicho texto se desarrolla la idea de territorialidad como un concepto político que no debe confundirse con el término contemporáneo de región.

más propio admitir la pluralidad de mercados políticos, pero con la condición ineludible de que el poder central no pierda el mando de la soberanía y el control de la finanzas públicas de competencia federal? En mi opinión, la segunda parte de la disyuntiva explica la ansiedad del poder central por mermar lo que él consideraba un exceso en los *poderes residuales* de las entidades estatales de la Federación. La convergencia del impulso político y el económico van de la mano en la reconstrucción de la unidad nacional.

El segundo problema se refiere al mismo concepto de *estatidad federal*. No es posible agotarlo en una perspectiva histórica —por la complejidad teórica y el abanico de tópicos sujetos a discutir—, pero sí puedo dejar indicado el elemento fundamental que, sin ser por ello un caso único, estaba en juego en el federalismo mexicano: la distribución de competencias en materia de *poderes residuales*.⁷

Como afirmé arriba, y a pesar de las razones fundadas de las entidades estatales en materia de autonomía política e imposibilidad financiera de abolir las alcabalas de muchas de ellas, el pacto federal erigido en 1857 no tenía posibilidad de vida prolongada sin el impulso de un mercado económico único. Éste fue precisamente el espíritu que dominó a los constituyentes de 1856-1857 para decretar la abolición de las alcabalas.⁸ Los funcionarios de hacienda en el Porfiriato simplemente tuvieron que

⁷ Más allá de la discusiones doctrinales contenidas en los artículos de *El federalista* y la experiencia norteamericana en general, la realidad americana nos obliga a pensar el Federalismo como un concepto histórico. Las diferencias de aprehensión del "Federalismo" entre Estados Unidos y México pronto fueron evidenciadas por los escritores mexicanos -Mier y Mora por sólo poner dos ejemplos notables- de la primera mitad del siglo XIX: federalismo del centro a la periferia o de la periferia al centro. En la época contemporánea, Nattie Lee Benson, en *la diputación provincial y el federalismo mexicano*, buscó fundamentar el origen del "Federalismo mexicano" en las raíces hispánicas. El objetivo era legarnos una imagen vernácula de Federalismo con muy poca influencia estadounidense. De manera independiente a la existencia o no de un verdadero federalismo mexicano en la primera mitad del siglo XIX -recientemente se han realizado trabajos que muestran la existencia de proyectualidades estatales confederadas-, puede decirse que en la segunda mitad del siglo decimonónico el problema era otro. La "aceptación" de una estatidad federal tenía gran consenso en la época. El punto de tensión recaía en la indefinición real de los *poderes residuales*.

⁸ Para un examen completo de los debates sobre este tema consúltense las obras de Montiel y Duarte, Isidro Antonio. *Derecho público mexicano*, vol. 4, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1871., Francisco Zarco, *La historia del Congreso constituyente de 1857*, Imprenta I. Escalante, México, 1916.

retomar el problema y no posponer más la reforma hacendaria.

Finalmente, el tercer problema cuestiona lo más obvio: ¿es posible sostener un concepto como el de *estabilidad federal* en un régimen, el porfiriano, en el donde existe el prejuicio de una excesiva concentración del poder político en manos del ejecutivo federal? Al respecto, puedo adelantar que se han confundido los resultados últimos del poder de Díaz con la construcción gradual del régimen. No cabe la menor duda que la conflictividad suscitada por la abolición de las alcabalas en el Porfiriato debe inscribirse en la búsqueda del orden constitutivo federal. Otro asunto fue el resultado de este proceso, el cual me abstengo de calificar por el momento, que culminó en el sistema porfiriano de todos conocido.

FLASH BACK HISTÓRICO

El intento de supresión de las alcabalas no es un fenómeno propiamente originado en el Porfiriato. El primer "gobierno central" que quiso golpear las alcabalas en forma generalizada fue el de Iturbide (1821), al tratar de disminuir el gravamen vigente en cerca de dos terceras partes (de 16 a 6%).⁹

En 1842 —decreto del 11 de julio— nuevamente se intentó uniformar el sistema alcabalatorio. La enmienda empezaría a fungir en marzo de 1844. La justificación de la reforma evocaba los ecos de la Colonia. Por tratarse de un gobierno centralista, se esgrimía el argumento de que no podían sostenerse cuotas diferenciadas en un régimen unitario. Esto produciría —según palabras del mismo decreto— confusión y traería también el inconveniente de beneficiar a algunos y perjudicar a otros. Además, el proyecto incluía algunas excepciones y recomendaba bajar los impuestos alcabalatorios de 12 a 10%. La misma solución se aplicaba a los de 16, 20 y 25% sin hacer explícito el porcentaje a disminuir. En julio de 1844 se anuló el decreto bajo la premisa de que no era tiempo de lle-

⁹Marcello Carmagnani, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en *Ibero-Americaniches Archiv*, 1983, p.285.

var a efecto la reforma. Los argumentos: *deficiencia* en el erario, inefectividad de un nuevo impuesto sustituto y el crecimiento del contrabando por falta de resguardo interior.¹⁰

Entre 1846 y 1847, la vuelta reformada al federalismo de 1824 incentivó un conato más radical. El gobierno central de entonces buscó eliminar totalmente las alcabalas mediante la sustitución de un impuesto directo sobre la propiedad rural del 6 por millar. El intento fue un auténtico fracaso. Según los datos proporcionados por Yáñez Ruiz, el decreto fue abrogado antes —9 de noviembre de 1846— de que entrara en vigencia la reforma.¹¹

En 1855 —decreto del 24 de noviembre— hubo un nuevo ensayo que fue abortado el 1o. de enero de 1856. No sería hasta el Congreso constituyente de 1856-1857 que se proyectaría suprimir, constitucionalmente, las alcabalas (artículo 124). Sin embargo, no pudo llevarse a efecto dicha enmienda, pues se dejaron dos problemas en suspenso. En primera instancia, el referido al proyecto de abolición: se aprobó su vigencia hasta julio de 1858. La abolición constitucional en estos términos provocó que las siguientes legislaturas retardaran, con carácter de "legal", lo postulado por los constituyentes de 1857. El segundo, aún más relevante, alude a la no resolución constitucional, al igual que la de hecho, de definir estrictamente los sujetos y objetos tributarios de los estados y la Federación. Esto dejaba en suspenso la solución de los conflictos territoriales y de autonomía financiera del gobierno central. Toda competencia no explícita a la Federación quedaba reservada a los estados. Lo curioso es que entre lo permitido a los estados estaba el cobro casi exclusivo de los impuestos directos. Esto significó, como bien lo ha señalado Carmagnani, suspender el ataque a los intereses territoriales y los diversos estamentos y actores sociales tradicionales —los grandes propietarios, caciques entre otros— en detrimento de una verdadera *estabilidad federal*.

¹⁰Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, tomo I, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1958, pp. 400-401.

¹¹ Manuel Yáñez (1958), pp. 420-421.

La inestabilidad del Juárez trashumante y la Intervención francesa dejaron en suspenso el conflicto constitucional suscitado por la abolición de las alcabalas.¹²

El tema vendría a retomarse de nueva cuenta en la República Restaurada.

Allende del discurso típico y peyorativo de *Los Científicos* que se asumieron a sí mismos como los instauradores del orden de la hacienda pública frente a la "anárquica" de su pasado, Pablo Macedo reconoce que el inicio de la gran reforma liberal en materia de finanzas públicas comenzó, aunque todavía en gran parte como proyecto doctrinario y normativo, en la República Restaurada. José María Iglesias y, sobre todo, Matías Romero —afirma Macedo— más que organizar una hacienda pública tuvieron la tarea de crearla.¹³ El objetivo principal de estos dos grandes reformadores radicaba en imponer la autoridad federal en el manejo y disposición de las rentas de la federación; esto es, la hacienda liberal exigía distinguir claramente la competencia de los impuestos locales y federales, así como lograr la autonomía y centralización de los recursos públicos.

A estos problemas puede añadirse el de la excesiva dependencia del erario federal por concepto de ingresos exteriores que, además de muchas

¹² Es indispensable aclarar que la suspensión de la conflictividad constitucional no implicó la ausencia de cambios normativos en materia fiscal. En 1861 -24 de enero- se decretó llevar a efecto la reforma sobre las alcabalas con vigencia a partir de enero de 1862; sin embargo, unos meses después, ya en vigencia la Intervención francesa, esta ley fue derogada el 14 de abril de 1862. De igual forma, en 1861 se llevó a cabo una importante transformación de la hacienda federal que reformulaba los vínculos entre el gobierno central y las entidades estatales: se pasó del *contingente* (ley del 6 de agosto de 1824) a la *contribución federal* (ley del 16 de diciembre de 1861).

¹³ La afirmación de Macedo se basa en la presencia de tres elementos de primer orden que contradicen a todo diseño de hacienda pública liberal: la falta de sistema de partida doble que no tuvo un proyecto de ley sino hasta 1855, el cual fue aprobado hasta 1861 y ratificado por Iglesias en 1867; la presencia de un desequilibrio ininterrumpido (1821-1893) entre los ingresos y egresos ordinarios; y la necesidad de conocimientos estadísticos avanzados para la aplicación de los impuestos directos, pues no hubo un censo fiscal hasta 1871. P. Macedo (1905), p. 83.

veces estar comprometidos *a priori*, oscilaban entre 54 y 60% en el periodo 1867-1876.¹⁴ Macedo no se equivocó al señalar a Matías Romero como el gran artífice de la reforma hacendaria liberal. En contraste al abstraccionismo liberal de los constituyentes de 1856-1857, Romero fue uno de los primeros hombres en entender que el problema de la unidad económica —problema que pasa por la supresión de las alcabalas, aunque no es su único condicionante— y la supresión de las alcabalas formaban parte de una reforma económica liberal amplia. Además, ésta no debería olvidar “lo viejo”. Todo consistía en buscar una fórmula en donde se sustituyera a algunos de los impuestos “contradictorios y anacrónicos” para transformar lo viejo en nuevo; esto sin disminuir los ingresos públicos de los erarios del gobierno central o los estados. Tan grande era la ambición de reforma por parte de Romero que llegó a ofrecer, en 1868, la abolición de las alcabalas a cambio del impuesto de capitación.¹⁵ No obstante, su proyecto más acabado, después de repetidos fracasos, fue presentado al Congreso durante el transcurso de 1869 en forma de nueve iniciativas. Entre las más relevantes, para el tema en discusión, figuraban la abolición de las alcabalas, la reforma de la contribución federal y la idea de instaurar el impuesto del timbre.¹⁶

¹⁴ Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. Vida económica*, Hermes, México, 1965. Se consultó la parte trabajada por Francisco R. Calderón, p.263. Por otro lado, no se puede dejar de señalar que a esta dura situación financiera de la hacienda federal debe sumársele su otra gran dependencia: los ingresos recabados por el Distrito Federal en íntima relación con el sistema alcabalariorio. Por ejemplo, de 3 257 319 de pesos recaudados en 1867-1868 por el Distrito Federal cerca de una tercera parte (1 385 722) se relacionaba con la recaudación alcabalarioria. Una situación semejante ocurría con la tercera fuente de los ingresos del erario por concepto del papel sellado y la contribución federal. En suma, como bien afirma Cosío Villegas, es claro que la tensión entre los principios doctrinarios liberales y, los proteccionistas y de Antiguo Régimen estaban atados a una fuerza más poderosa: la precaria situación organizativa y financiera de la hacienda pública mexicana. La realidad, más que la doctrina, exigía la reforma hacendaria.

¹⁵ El primer proyecto de abolición de las alcabalas fue propuesto por Romero en diciembre de 1867, el cual fue rechazado por la Segunda Comisión del Congreso general de entonces. En 1868 nuevamente lo intentó y propuso como sustituto el impuesto de capitación. La reacción fue tremenda. Verbigracia, Francisco Zarco le respondió: “nada es constitucional en materia de Hacienda, ni las contribuciones, ni los aranceles, ni las alcabalas. Restablecido el orden constitucional, es preciso que a él se acomode la legislación de hacienda y que cesen las contradicciones y anacronismos que arrancan ya lamentos a todos los intereses”. En Daniel Cosío (1965), p. 279.

¹⁶ Matías Romero resumió más tarde, en su Memoria de 1870, el objetivo de la reforma así: “no hacer de los recursos marítimos la base de las rentas federales y establecer las rentas interiores que rindan productos

En efecto, la reforma hacendaria propuesta por Romero guardaba íntima relación con la supresión de las alcabalas, la contribución federal y la renta del timbre; esta última como sustituta de los ingresos que se perderían por parte de los dos primeros. Sin embargo, el sentido más profundo de la instauración del timbre no radicó en la sustitución cuantitativa de lo perdido, más importante fue, por lo menos como el fin último del proyecto de Romero, la centralización de los recursos federales. El éxito de la reforma de Romero se basaba en el supuesto, nada quimérico por cierto, de un manejo más simple del impuesto del timbre, con lo cual disminuirían los costos de recaudación. No dejaba, según Francisco Calderón, de pensar en el modelo estadounidense que ya lo había ensayado con buenos resultados.¹⁷

A pesar de las buenas intenciones, las reformas de Romero no tuvieron acogida en su tiempo de gobierno. Sus proyectos, desde 1867 hasta su salida de la Secretaría de Hacienda en 1870, fueron rechazados por las comisiones especiales del Congreso general o bien retirados por la misma autoridad central. A esta oposición del Congreso, Romero la calificó como “el tiempo de la anarquía legal”. Aun así, su modelo de hacienda vendría a influir profundamente en los reformadores del Porfiriato—Manuel Dublán, José Yves Limantour, Pablo Macedo, entre otros— o incluso antes, pues en diciembre de 1871 se aprobó el impuesto del timbre. Éste se puso en marcha cuatro años después.

Ahora bien, el lector se preguntará por qué la reforma hacendaria, en particular la de las alcabalas, propuesta en la República Restaurada no pudo consumarse. ¿Podemos presentar como suficiente la respuesta de

equivalentes a los marítimos; hacer una rebaja prudente en las cuotas de la tarifa de importación, una vez sistematizadas las rentas interiores; establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y contribución directa sobre la propiedad raíz; abolición de toda clase de derechos de exportación; cambio radical de los impuestos de la minería; abolición de las alcabalas; supresión de la contribución federal para el erario de la federación; apertura de la costa al comercio de exportación; establecimiento de líneas de vapores que frecuenten nuestras costas y sistematicen una comunicación regular con ellas; demarcación de los límites de la República en las fronteras del Sur; prohibición a los estados de gravar las importaciones y las exportaciones”. En P. Macedo (1905), p. 427.

¹⁷ En Daniel Cosío 1965, p. 380.

Matías Romero, quien le echó la culpa a la “anarquía legal” del Congreso? En mi opinión el problema es mucho más complejo y exige una mirada analítica en dos direcciones y con la presencia de tres actores políticos: el gobierno central que promovía la abolición de las alcabalas, los estados de la Federación a favor de esta enmienda y los estados en contra de la reforma. Ambas miradas dirimieron parte de su conflictividad en un mismo escenario: la discusión “parlamentaria”.

Respecto del gobierno central pueden enumerarse razones estrictamente económicas y otras de orden político. En cuanto a las primeras pueden nombrarse por lo menos cinco: el erario federal dependía en gran medida de las alcabalas, pues los recursos recaudados por el Distrito Federal y los territorios de la federación, así como la contribución federal formaban parte, directa o indirectamente, del mismo sistema alcabalatorio; el *deficiente* crónico del erario, acompañado por graves problemas de deuda interna y externa; la ausencia de una red fiscal eficiente y profesional que pudiera, de forma rápida, erigir el impuesto sustituto de las alcabalas; y, finalmente, la gran dependencia del erario por concepto de recursos del sector externo, fenómeno agudizado por la falta de libertad de éstos que en su mayoría ya estaban comprometidos de antemano. Por parte de las razones políticas, pueden mencionarse, por un lado, la frágil estabilidad de la República Restaurada que ha descrito muy bien Laurens B. Perry en su *Juárez and Díaz* y, por el otro, a la ya enunciada lucha deliberativa en las legislaturas de los estados.¹⁸

En cuanto a los estados pueden enunciarse dos razones de peso. La primera es de orden financiero. Su situación, en general, era precaria. Dependían, en un gran porcentaje, de los ingresos captados por el sistema de alcabalas. Aunque la información es incompleta, Francisco Calderón presenta una radiografía de las finanzas públicas de las entidades federativas de entonces. El resultado no es halagador: trece estados, el Distrito Federal y los territorios de Baja California y Colima operaban con el sistema de alcabalas en la República Restaurada, tres lograron suprimirlo

¹⁸ Perry, Laurens Ballard, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, Northern Illinois University Press, Dekalb, 1978.

y ocho intentaron abolirlo pero no tuvieron éxito. Lo cual nos da un total de veintiún estados, más el Distrito Federal y los territorios de la Federación, que mantuvieron la recaudación alcabalatoria. No hay cifras del grado de dependencia para todos los estados, pero, por ejemplo, Guanajuato e Hidalgo dependían 33 y 50, mientras Sinaloa sólo 3%.¹⁹ La segunda, de orden político, alude a la lucha territorial que se traducía en la defensa de la soberanía natural de los estados.

Respecto de los estados a favor de la abolición —tres con éxito y ocho fracasados— no puede decirse gran cosa. Para dar un juicio acertado sobre éstos sería necesario realizar estudios de caso para cada entidad federativa, situación que rebasa el objetivo del presente trabajo. A pesar de ello, es posible inferir algunas reflexiones generales si se toma como ejemplo a algunos estados aislados. Aquí se tomará el caso, principalmente, de Morelos.

DEBATE Y OCASO DE LAS ALCABALAS

Aunque de manera sucinta, ya he enumerado algunos de los posibles elementos que influyeron en la postergación de la reforma hacendaria propuesta por Matías Romero. Ahora es imperativo preguntarse ¿por qué en el Porfiriato sí se pudo llevar a cabo la supresión de las alcabalas y cuáles son las condiciones que permitieron dicha reforma hacendaria? La respuesta, de nueva cuenta, puede escindirse —sólo analíticamente— en una explicación de orden político y otra de carácter económico. Aún más, es necesario añadir, como condición adicional de presión política, a los diferentes “actores económicos” representados en los debates públicos.

¹⁹ Los estados y territorios que conservaban al sistema de alcabalas son: Distrito Federal, Colima, Baja California, Michoacán, Aguascalientes, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Guanajuato, México, Sonora, Chihuahua, Sonora, Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán. Los que lo intentaron y no tuvieron éxito: Guerrero, Nuevo León y Veracruz (1870-1874), Tamaulipas y Campeche (1870), Durango (1868), Hidalgo (1869) y Zacatecas (1864). Los que tuvieron éxito: Coahuila (1869), Chiapas (1870), y Morelos (1870-1871). Oaxaca, Puebla, Tlaxcala no aparecen en la contabilidad de Calderón, pero según datos de 1886 tales estados formaban parte de este último grupo. Lo mismo sucederá con el caso de Nuevo León. El conteo ha sido elaborado con base en los datos que proporciona Francisco Calderón en su apartado *Finanzas locales* —Daniel Cosío, 1965, pp. 294-375— y el cuadro anexo de este texto

Se ha afirmado, de manera repetida, que el arribo de Díaz al poder político representó una ruptura frente a la República Restaurada, con la cual se llevó al país a una vigilia total de discusión pública en el Congreso de la Unión. El gran artífice de esta visión, sin duda con un gran rigor académico, fue Daniel Cosío Villegas.²⁰ En la *Historia moderna de México, introducción a la vida económica de la República Restaurada*, éste dejó una imagen endeble y monolítica del peso político de las territorialidades en el Porfiriato.²¹ El debate en la Cámara de Diputados sobre las alcabalas —aunque no fue el único punto de tensión, piense el lector en las discusiones presupuestarias en los ramos de guerra, educación o las concesiones de ferrocarriles— revela la inexistencia de un “poder absoluto” de Díaz; esto cuando menos hasta 1890. Tampoco se puede hablar, por consiguiente, de un predominio de la “Federación” sobre los estados, como también afirma Cosío Villegas, en donde el Porfiriato aparece “como una degeneración de la República Restaurada” y en donde se llegó al “extremo opuesto de ser el Ejecutivo todo y nada el Legislativo”.²²

²⁰ Cosío Villegas es el gran interlocutor académico de esta visión porque también existe la del político Jesús Reyes Heróles. Éste, en *El liberalismo mexicano* (1857), escribió más de 1700 páginas (en tres tomos) para sostener que el “liberalismo democrático” de la segunda mitad del siglo XIX había sufrido una interrupción a lo largo de todo el Porfiriato. Aún más, dicha ruptura explicaría, ulteriormente, la Revolución mexicana. Es curioso, sin embargo, que Reyes Heróles no haya dedicado ni siquiera dos páginas a aclarar como se dio dicho “absolutismo dictatorial”. Es evidente, pues, el predominio de la visión del político. La prioridad era legitimar el sistema político mexicano de su tiempo.

²¹ Daniel Cosío Villegas, *Segunda llamada particular, introducción a la Historia moderna de México, La República Restaurada, vida económica*, vol. 2, Hermes, México, 1955. Sin embargo, no se debe pecar de injusto con la periodización de Cosío Villegas. En 1957, con motivo del centenario de la Constitución de 1857, escribió *La Constitución de 1857 y sus críticos*. En general, dicho texto entabló un debate contra Justo Sierra y Emilio Rabasa. Las críticas al abstraccionismo de la Constitución y las supuestas contradicciones de diseño liberal señaladas por Rabasa en la *Constitución y la dictadura* fueron los puntos principales a disertar. Pero más allá de estos problemas, Cosío Villegas creó un esquema global de periodizaciones, rupturas y continuidades de la Constitución de 1857 y la libertad política. Desde su perspectiva, la Constitución de 1857 tuvo una ruptura, en su aplicación, en la Reforma y en la época de la intervención francesa. Se puso en marcha, además de ser corregida y perfeccionada, en la República Restaurada. Se concede, y este es el elemento de corte histórico que deseo enfatizar, un periodo de reacomodo y lucha deliberativa en el Congreso hasta 1884; para establecer, ulteriormente, una ruptura absoluta durante el lapso de 1884 a 1910. El último Cosío Villegas de la *Historia moderna de México* (1972) calificará al régimen de Díaz como *autoritario* y no como una *dictadura*.

²² Daniel Cosío, 1972, p.21.

Es cierto, Díaz avanzó en el control de los diferentes Congresos ordinarios en los años ochenta, pero de ahí a sostener la ausencia de una disidencia total en el Legislativo federal y en los de los estados hay una considerable distancia. Los *Diario de Debates* son la mejor muestra de ello, al observarse un proceso de postergaciones sucesivas de la abolición definitiva de las alcabalas.

Los años de conflicto, entre las escindidas entidades estatales y la autoridad central, en los legislativos porfirianos están bien delimitados: 1882, 1884, 1886 y 1896. La explicación es simple, son los años en que se difirió la aplicación del artículo 124 de la Constitución de 1857 referente a la abolición general de las alcabalas. No obstante, la primera tentativa de Díaz por suprimirlas comenzó al inicio de su primer gobierno (iniciativa presidencial del 15 de octubre de 1877).

En dicha iniciativa se buscó suprimir las alcabalas sustituyéndolas por un impuesto de patente en su jurisdicción legal —el Distrito Federal y el Territorio de Baja California— y sólo se daba un año de plazo a los estados para que reglamentasen su administración interior como mejor les conviniese. El proyecto fue dictaminado hasta abril de 1878 por la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados. Esta reformuló tanto la propuesta original —opinará el diputado Carbajal dos años después— que entorpecería la reforma del todo.²³

Entre 1880-1881, el diputado Carbajal quiso resucitar a los muertos: la iniciativa de 1877. Su primer reclamo fue contra la negligencia del Congreso por no cumplir con el precepto constitucional referente a la abolición de las alcabalas y por postergar el seguimiento del proyecto presidencial de 1877. El segundo reclamo fue contra los obstáculos al progreso, el avance científico —estos dos elementos enunciados en relación con la expansión del ferrocarril— y la pertinencia del impuesto sustituto, el de patente. En su opinión, este último impuesto no perjudicaría a nadie. La federación recobraría el equivalente de alcabalas por medio

²³ *Diario de debates de la Cámara de diputados de 1880-1881*. Labastida, Horacio, *Historia de los debates legislativos en México. 1821-1991*, México: Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, Microtarjetas, El Colegio de México.

del nuevo impuesto —el ejecutivo lo jerarquizaría en mercantil, industrial y artístico—; mientras a los estados se les redistribuiría, a través de la hacienda federal y lo que el Congreso fijase para cada estado, un monto de ingreso equivalente al recibido por el cobro de las alcabalas. Los contribuyentes ganarían en cuanto a la regularidad, pues se impondría un impuesto fijo en sustitución de uno tan variable como lo era el de la alcabala. Además, se beneficiarían porque una vez pagado el impuesto fijo podrían multiplicar sus ventas sin tener que pagar nada adicional al fisco.

La estrategia del diputado Carbajal para poder llevar a efecto la reforma fue la de invertir el orden deliberativo del proyecto. Primero que discutiera el Senado y luego la Cámara de diputados. La excitativa no funcionó. La Cámara de diputados no podía comprometerse, legalmente, a enviar al Senado una iniciativa no avalada bajo el formato de ley. En su lugar, se mandó un proyecto en donde se posponía la abolición de las alcabalas hasta 1886. La Comisión dictaminadora del Senado reaccionó en favor del poder central, modificó la fecha para 1884; no obstante su balance era similar al de la Cámara de Diputados: “en la actualidad —refiriéndose a los proyectos de abolición— son todos prematuros, adolecen de adivinación o de empirismo, no van de acuerdo con los hechos y pretenden anticiparlos y encontrar soluciones simplemente ideales”.²⁴ Al regresar el dictamen a la Cámara de diputados, muchos de sus miembros se opusieron —tal es el caso de Prieto, Olaguibel y Arista—, pero no pudieron contra los dictados de la mayoría que comandaba Manuel Dublán. La reformulación del Senado fue aprobada por 103 votos contra 23.²⁵ En 1882 se presentó un nuevo proyecto de reforma del artículo 124 constitucional.²⁶ La reforma, además de proclamar la abrogación de las alcabalas y aduanas interiores en los estados, Distrito y Territorios de la

²⁴ *Diario de Debates*, 1880-1881, p. 450.

²⁵ *Diario de Debates*, 1880-1881, pp. 561-567.

²⁶ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados de 1882*, Fondo Reservado de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 717.

Federación para el 10. de diciembre de 1884, iba acompañada de una transformación fiscal que favorecía la exportación minera de plata y oro.²⁷ El proyecto de ley no tuvo, en sustancia, grandes objeciones —aprobado por 140 votos contra 1, en lo general; 149 contra 1, en lo particular— debido a que nuevamente se postergaba la abolición de las alcabalas. Aún así, el diputado Rivapalacio puso en tela de juicio la reforma y defendió los intereses sectoriales de su gremio: “sustituir un impuesto por otro en Economía Política no es más que gravar una clase por otra. Cuando se sustituye un impuesto debe recaer sobre la misma clase que se liberta ¿por qué razón se nos grava a nosotros por beneficiar a la minería?”²⁸

A esta mínima objeción, no menospreciable en términos cualitativos porque refleja la lucha de los intereses gremiales y empresariales, se hace necesario añadir la oposición *territorial* fuera de los debates públicos: la convocatoria a la *Conferencia de los Representantes de los Estados de 1883*.

El primer dictamen de la Comisión de Representantes dividió su análisis en dos direcciones: la económica y la del espíritu constitucional.²⁹ El balance de la primera no fue muy alentador para la reforma: alto grado de dependencia de los erarios de los estados que variaba entre 30 y 75% (sólo doce habían enviado cifras completas); los estados que habían intentado la abolición generalmente no tuvieron éxito; las alcabalas operaban muchas veces bajo otras denominaciones como impuestos de piso, bultos, entre otros; la reforma era concebida como un golpe a las municipalidades, pues muchos de los ingresos captados por los estados cubrían

²⁷ “La exportación de plata y oro amonedados, en pasta, polvo mineral, piedra o bajo cualquier otra forma, será libre de todo impuesto en su circulación interior y para su exportación de la República, con un incremento sustituto de 2% a la importación por efectos de la importación de productos extranjeros.” *Diario de Debates*, 1882, p. 716.

²⁸ *Diario de Debates*, 1882, pp. 716-720.

²⁹ La Comisión de Representantes emitió un segundo dictamen el 16 de noviembre de 1883. Aquí no se analiza porque poco añade al primero, excepto en lo relativo a la aclaración de que el espíritu de la reforma del artículo 124 constitucional no pugnó por abolir los impuestos internos, sino sólo garantizó la libertad de comercio interno. Para ello consultaron las voces de los constituyentes de 1857, Mata y Prieto.

las finanzas de este sector institucional.

Por su parte, el balance de la segunda golpeaba directamente el corazón político de la reforma: la defensa de la *soberanía natural de los estados*: “hay que considerar en este asunto —indicaba la Comisión— que la cuestión económica está estrechamente ligada con la cuestión política, pues al mismo tiempo que un precepto constitucional y altísimos motivos de conveniencia pública nos imponen la necesidad ineludible de abolir las alcabalas y las aduanas interiores, no es posible olvidar que la autonomía de una gran parte de los estados, depende en la actualidad de esta contribución indirecta, que forma la base de su erario particular, cumplir, pues, lisa y llanamente con el precepto constitucional, sería lo mismo que perturbar la existencia de los estados, destruyendo de esta suerte la forma de gobierno, que es la esencia de la Constitución; porque sería ilusoria la libertad de las entidades federativas si se les privara imprevistamente de los recursos que tienen establecidos para sostener su propia vida”.³⁰

La realización de esta reunión extraparlamentaria fue importante debido a que se evidenció la derrota política de la federación en sus pretensiones soberanas. Si bien los representantes de los estados aceptaron que el sistema de aduanas internas era un obstáculo para la libertad del comercio, la circulación de capital y la riqueza no dejaron de opinar que la abolición de las alcabalas escondía “una nueva restricción a la soberanía natural de los estados”.³¹ Además de estos resultados, conviene enfatizar que la convocatoria a la Conferencia no fue una propuesta originada desde el vértice de las autoridades centrales —por Díaz y el secretario de Hacienda, Jesús Fuentes y Muñiz. Éstas sólo acogieron lo ideado por el gobernador de Veracruz, Apolinar Castillo, quien desde su cargo impulsaba la propuesta de postergar la supresión del sistema alcabalatorio. Así lo haría sentir, se verá más adelante, su legislatura local en 1884.

Sin embargo, no todos los estados estaban en contra de la abolición de

³⁰ *Dictamen de la Comisión nombrada por la Conferencia de Representantes de los Estados para estudiar las cuestiones relativas a la extinción de las alcabalas*, M. Yáñez, 1958, tomo II, pp. 270-271.

³¹ M. Carmagnani, 1989, p. 485.

las alcabalas y de la política del gobierno central. El caso de Morelos, aunque no es generalizable a toda la República, representa un ejemplo notable de ello. En el *Diario Oficial*, los representantes del Estado pedían que se cumpliera el mandato constitucional de 1857.³² El argumento para suprimir las alcabalas corría en un doble sentido. En primer lugar, porque detenía el progreso social y, en segundo, debido a que contradecía los principios de la nueva ciencia económica —se refería a la disminución de las barreras arancelarias de exportación. En concreto, señalaban que había tiempo suficiente para crear un sistema de impuestos sustituto de corte liberal. Esto explica el planteamiento de mantener su jurisdicción sobre los *impuestos indirectos*, pues ellos mismos fungirían como el sustituto de la reforma “sin necesidad alguna de congresos especiales”. Con ello, se manifestaban en contra de la futura Convocatoria extraparlamentaria de 1884.³³

La posición de Morelos es relativamente entendible. Para éste la abolición de las alcabalas no representaba ningún problema. La particularidad de ser un gran productor de azúcar le permitió, de forma más o menos rápida, crear un impuesto sustituto —a la producción de azúcar—, a pesar de su inelasticidad en la captación de ingresos.³⁴ Incluso, la posición de Morelos puede ser mejor comprendida si se le relaciona con un hecho más: la ventaja de tener un sistema comercial menos restrictivo hacia el “exterior”, tanto en el orden interestatal como transnacional. La estructura económica de la región y del erario no admitían otra salida.

A pesar de este tipo de posiciones prorreformistas de algunas de las legislaturas estatales, en 1884 otra vez se postergó, para el 1o. de abril de

³² *Diario Oficial del estado de Morelos*, 17 de octubre de 1883. Hemeroteca de la Universidad Nacional Autónoma de México.

³³ *Gaceta de Orizaba*, 19 de octubre de 1883, Hemeroteca de la Universidad Nacional Autónoma de México.

³⁴ Según Cecilia Zuleta, la base financiera del estado de Morelos dependía casi enteramente del impuesto a la producción de azúcar. En 1872 representaba 67.7% del total de los ingresos del erario; 73.5 en 1874, 67.1 en 1886 y 70.8 en 1890. *La Hacienda en Morelos. 1869-1890*, texto preliminar, México, 1993. Para el caso de el Estado de México consúltese *La Hacienda pública del Estado de México, 1870-1923*. Paolo Riguzzi, texto preliminar, México, 1993.

1886, la ratificación del artículo 124. La voz antirreformista de las legislaturas locales no se dejó esperar. De 18 que mandaron su voto al Congreso general, 11 aprobaron la reforma y 7 la rechazaron.³⁵ Aún más, cinco de las once legislaturas aprobatorias ya habían abolido, con gran antelación, sus aduanas interiores.³⁶

Aunque se observa un avance del frente reformista, el de la federación y parte de las legislaturas estatales, el balance cuantitativo explorado hasta aquí revela ya una gran oposición política de las *territorialidades* frente a la autoridad central. Pero si además se suman los argumentos de la oposición a la reforma, el lector encontrará elementos cualitativos, complementarios al numérico, para vislumbrar claramente el sentido profundo de la oposición. Tal es el caso de la legislatura local de Durango. Esta no sólo arremetió contra las supuestas bondades del artículo 124, sino además se opuso a que se agraviera “el pleno uso de soberanía en independencia”.³⁷ En 1868 se había intentado abolir las alcabalas sin éxito alguno. Desde entonces se apeló a la habitualidad de la alcabala y el *ser político* de Durango. El ser político se definía a partir de contar con impuestos adecuados a las “necesidades y costumbres”: facilidad de cobro y estabilidad del erario no lograda por los ensayos de impuestos directos.

Por su parte, la legislatura local de Veracruz sostuvo un discurso menos radical, pero igualmente opositor a la reforma. Señalaba como “vicioso y viejo” al sistema de la alcabala; pero quizá la vivencia amarga sufrida entre los años 1870-1874, por ensayar la supresión de las aduanas interiores, le daba la experiencia palpable de que “no se podía relegar al

³⁵ Los estados que ratificaron el artículo 124 son: Nuevo León, Morelos, Zacatecas, Tamaulipas, Sinaloa, Colima, Campeche, Tabasco, Yucatán, Chiapas e Hidalgo. Los que lo rechazaron: Durango, Jalisco, Querétaro, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Guanajuato. *Diario de Debates*, 1884.

³⁶ Hasta antes de 1882 sólo ocho estados habían abolido sus alcabalas. La diferencia de tres estados que abolieron sus alcabalas se explica porque no mandaron su voto al Congreso o simplemente no fueron registrados. Los cinco estados aludidos son: Zacatecas (1864), Campeche, Tamaulipas y Chiapas (1870), Morelos (1871). Los otros tres son: Guerrero (1870-1874), Coahuila (1870) y Sinaloa (1879).

³⁷ *Diario de Debates*, 1884, p. 206.

olvido” el sistema en funciones si antes no se creaba un “sistema financiero” alternativo al vigente. Similares fueron las argumentaciones de las demás legislaturas locales opositoras al artículo 124, o simplemente mandaron su no rotundo a la reforma. Sólo el estado de Querétaro parece añadir algunos elementos novedosos al discurso opositor.

El *Diario de Debates* de la época no es explícito al respecto, pero hay evidencias de la puesta en marcha de un congreso sobre alcabalas. Luego organizó una comisión —la *Comisión del Congreso de Alcabalas*— que llevó una propuesta al Legislativo general de 1884. El suceso, por un lado, es interesante desde el momento en que participaron representantes de varios estados (el *Diario* no aclara cuales) y, por el otro, por su contenido. La Comisión pedía una reforma al sistema de alcabalas y no su *destrucción*.³⁸ Asimismo, y esto es lo más relevante, hacía explícita la heterogeneidad de puntos de vista de los diferentes actores económicos.³⁹

No hay mucho que añadir en referencia a los argumentos presentados aquí, salvo enfatizar el sentido más profundo de la oposición al proyecto de soberanía de la autoridad central: la defensa, todavía en pleno régimen de Díaz, de *la soberanía natural de los estados*.

Los debates de 1886, en general, no tuvieron un comportamiento muy distinto al de 1884, pues de nueva cuenta se postergó la abolición de las alcabalas al 1o. de julio de 1896. A pesar de ello, sí pueden encontrarse algunas diferencias de importancia con respecto al Congreso de 1884.

³⁸ Las reformas propuestas por la comisión pueden ser resumidas en tres puntos: penas severas al contrabando, cobro de derechos sumamente “módicos” y el cobro sencillo del impuesto. “He aquí la libertad para el comercio y la economía para el erario”.

³⁹ La comisión presentó sus argumentos de la siguiente forma: “¿Después de estos dos recursos que acabo de citar —se refería a los derechos de patente y a un proyecto anterior que buscaba incrementar el impuesto del timbre y dividirlo: 50% para el erario federal y la otra mitad para los estados (40%) y municipios (10%) —, ¿cuáles otros, por ejemplo, nos quedarían en el Estado, que pudieran darnos la enorme suma que hoy produce la alcabala? ¿...gravaríamos al agricultor en las cosechas de sus semillas? La situación precaria del agro no lo permitiría. ¿Impuesto a la propiedad rústica, a la urbana, a la capitación —este último considerado como antieconómico e injusto—?... Las alcabalas, al menos por ahora, no deben abolirse, porque la libertad del comercio estriba en ellas justamente. Ya lo dijimos: quien compre mucho pagará mucho; quien compre poco pagará poco; quien nada compre, nada pagará. *Diario de debates*, 1884, p. 592. El Congreso seguramente formó parte de los movimientos gestados a raíz de la *Conferencia de Representantes de los Estados*, pues está tiene como fecha octubre de 1883.

La primera diferencia alude a una nueva reformulación del artículo 124. No dejó de mencionarse la extinción de las alcabalas —apartado I—, pero al mismo tiempo se incluyeron dos apartados más que contradecían, constitucionalmente, la supresión —el IV y el VI—. ⁴⁰ Paradójicamente fue Limantour, en su papel de diputado federal, quien ahondó en la ambigüedad constitucional del artículo 124, pues propuso que los estados de la Federación y el Distrito Federal no podrían gravar a las mercancías extranjeras en más de un 5%. ⁴¹ Esta iniciativa, en correspondencia con la de los apartados IV y VI del artículo 124 reformado, le permitiría a los estados imponer legalmente un derecho sobre el consumo de mercancías extranjeras. En breve, lo único que había hecho la reforma es *regular y uniformar el sistema de alcabalas*, no anularlo como era la pretensión original. ⁴²

La segunda diferencia trata sobre la política transaccionista del gobierno central y de cómo éste ganó mayores espacios con respecto a la postura de las legislaturas estatales de 1884. De 22 que mandaron su voto al Congreso de la Unión 16 fueron aprobatorios; con la peculiaridad de que muchos estados opositores a la reforma cambiaron su postura. Querétaro y Jalisco, por sólo poner dos ejemplos, estuvieron en este caso. A pesar de dicho avance, la inconsistencia del mal “diseño constitucional” y la presencia de la conflictividad no se dejó esperar. Cuatro de las veintidós legislaturas mencionadas condicionaron su voto y dos rechazaron la reforma totalmente. ⁴³

⁴⁰ La ley completa puede ser consultada en *Diarios de Debates*, 1886.

⁴¹ Ley del 26 de noviembre de 1886. Como puede observarse fue aprobada cuatro días después en relación con el artículo 124 reformado.

⁴² Es curioso que Limantour, años más tarde, hiciera crítica de la misma reforma propuesta por él en este año. En marzo de 1886, y ya como representante del Distrito Federal en las conferencias de 1891, indicó la falta de franqueza como principal defecto de la reforma alcabalaria de 1886: “que los impuestos alcabalariorios no habían podido extirparlos con la simple prohibición; aparecían con otro nombre, pero bajo la misma forma y con los propios inconvenientes... el principal defecto de esta reforma es la falta de franqueza; tolera las alcabalas, y al mismo tiempo las hace imposibles”. José Ives Limantour, *Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas, conferencia de 1891*.

⁴³ *Diario de Debates*, 1886. Las legislaturas estatales que firmaron a favor de la reforma son: Colima, Morelos, Querétaro, Sonora, Guerrero y Tlaxcala; Durango, Jalisco, Hidalgo, Estado de México y Zacate-

Las entidades estatales condicionadoras del voto hicieron visible un ángulo no previsto por los reformadores. Admitían que correspondía a la Federación el cobro del arancel por concepto de las mercancías de exportación e importación, pero no entendían por qué se trataba de beneficiar al extranjero en perjuicio de los productos nacionales, a los cuales no se les aplicaría ningún tope impositivo. Esto no era otra cosa que regular y uniformar el tipo de alcabala aplicado a la circulación de los productos extranjeros, en detrimento del gravamen al portazgo de los productos nacionales. Se comentaba, además, que generalmente las mercancías extranjeras daban varias vueltas de venta antes de llegar a su destino prefijado, lo cual las hacía perder su naturaleza original. En pocas palabras, “desde el momento de entrar al país —la mercancía extranjera— perdía su naturaleza de tal”: se nacionalizaba.⁴⁴

De cualquier modo, lo más importante de la crítica no era evidenciar la ambigüedad constitucional o la “injusticia” creada por golpear a la producción y circulación de mercancías nacionales, sino, otra vez, en la defensa de la *soberanía natural de los estados*. Sinaloa: “lo justo, lo conveniente y conforme con la soberanía de los estados y en armonía con las estipulaciones del pacto federal, es dejar a éstos el pleno goce de las facultades que le están reservadas, debiendo limitarse la reforma de que se trata, a sólo asegurar el tráfico comercial, tal como se consulta en las fracciones I a IV de la iniciativa...” Michoacán: “un voto afirmativo de las legislaturas, tal vez someta a los estados a una tutela del poder central que menoscabe su soberanía y coarte sobremanera su acción en el régimen financiero”. Yucatán, pese a que dio su voto aprobatorio, sostenía: “Yucatán nada tiene que temer la reforma propuesta; antes al contrario, expedirá sus transacciones mercantiles con los demás estados de la *confederación*.”⁴⁵

cas; Puebla, Yucatán, Chiapas, Guanajuato y Chihuahua. Los que condicionaron su voto: Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Aguascalientes. Los que rechazaron la reforma: Michoacán y San Luis Potosí.

⁴⁴ Este mismo argumento aparece en el voto de las legislaturas de Sonora, Aguascalientes, San Luis Potosí y Tamaulipas.

⁴⁵ *Diario de Debates*, 1886.

Es posible ya advertir que la República Restaurada y el Porfiriato —el de los primeros quince años, por lo menos— vivieron, más que una ruptura, una continuidad de tensiones entre las autoridades centrales y ciertos grupos, cambiantes en el tiempo, de las *territorialidades estatales*. Este argumento cobra mayor fuerza al revisarse el último gran esfuerzo del gobierno central para convocar a una reforma alcabalatoria consensuada: la llamada *Conferencia de 1891*.⁴⁶

Esta convocatoria, de forma similar a la de 1883-1884, debe interpretarse como un nuevo esfuerzo transaccionista para incluir a los diferentes actores económicos —mineros, comerciantes, productores— no representados en los debates públicos. Pero también como uno de los artificios de la autoridad central para eludir, en primera instancia, la oposición de las legislaturas locales. Este es, a mi parecer, el sentido más profundo del ensayo de *pacto voluntario* —o de *compromiso moderno* para usar el término de la Gran Comisión— llevado a efecto por la convocatoria de 1891.⁴⁷

La discusión en sí misma, llevada fuera del orden legislativo, puede interpretarse como una muestra más de la fuerza de los grupos “extra-parlamentarios” y las entidades estatales frente al proyecto de *unidad soberana* de la autoridad central. Otra cosa habría sucedido si la Gran

⁴⁶ La realización de dicha conferencia fue ideada, esta vez desde el principio, por el secretario de Hacienda, Manuel Dublán. La circular es del 3 de diciembre de 1890. Al documento resolutivo de la Conferencia se le denominó *Impuestos indirectos. Proyecto presentado a la Conferencia de Representantes por las tres comisiones unidas sobre la supresión de las alcabalas y unificación de impuestos indirectos que afectan el consumo*, 18 de abril de 1891. Firmantes del proyecto: Trinidad García, José Ives Limantour, Luis Pombo, P. Díaz Gutiérrez, M. Zapata Vera, A. P. Marín, Luis Méndez y Antonio Basagoiti. *Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada*, C. U. 351. 713.. 336.22 (72) A-437; 1934 Inv-8443.

⁴⁷ El ensayo final del proyecto de la Conferencia aprobó, en su “artículo” 6o., que el *compromiso* debería durar veinte años a partir del 25 de febrero de 1892. Esto con el fin de dar tiempo “al requisito de los trámites parlamentarios”. El llamado *compromiso* consistía en presentar los distintos puntos de vista de los convocados. Luego tocaba crear una Gran Comisión que incluyera a las otras comisiones convocadas, la de la autoridad central, la de los representantes de los estados y la de los particulares; este último grupo incluía a los grupos mercantiles e industriales de todo el país. La Gran Comisión presentaría las resoluciones finales en asamblea y se votaría por mayoría, no por unanimidad. Una vez votado el *compromiso* se remitiría a la Secretaría de Hacienda para que ésta la circulara por las legislaturas locales. Si estas últimas consentían, sólo quedaba la ratificación final del Congreso de la Unión.

Comisión hubiera aprobado el proyecto, por los concurrentes al *pacto voluntario*, en asamblea general; escenario difícil de darse, dado el momento, el contexto y el contenido del proyecto.⁴⁸

La Gran Comisión pretendía abolir el impuesto de las alcabalas sustituyéndolo por el del timbre, aunque con el agravante de no dar a los estados nada importante a cambio. En su artículo 1o. establecía: “las mercancías nacionales y extranjeras serán libres en su circulación dentro del territorio de la República. Corresponde exclusivamente al Poder Federal gravarlas con impuestos indirectos.” En seguida aclaraba las reglas de dicha atribución (artículo 3o.) y precisaba el cambio de naturaleza del “impuesto interno.” No se gravará al productor —fabricantes, manufactureros, agricultores— porque éste, suponían, no venden sus mercancías directamente. El impuesto caerá sobre el comerciante porque el cobro debe hacerse “en el lugar y en la época que se verifica la venta.” Aún más, el pago debería hacerse con las estampillas especiales emitidas por la Federación, pero los mismos estados serían los encargados de recaudarlo. El porcentaje máximo era del 8%, repartido entre municipios y gobiernos estatales, sobre el valor de la venta tanto de efectos nacionales como extranjeros.

En suma, la intención era ganar la libertad de circulación interna de las mercancías, uniformar los requisitos y las cuotas de parte de los impuestos internos y acrecentar el poder político en perjuicio de la soberanía natural de los estados.

Limantour, en su voto particular y como representante del Distrito Federal, dejó asentada su crítica y trató de ponderar la propuesta “radical”

⁴⁸ La Conferencia no llegó a votar el proyecto de la Gran Comisión. Pablo Macedo habla en términos vagos de la muerte repentina de Manuel Dublán y elude el tema: “esta conferencia no llegó a deliberar en forma, por causas que no es el caso referir.” Las verdaderas razones pueden extraerse del voto particular de Limantour. El ensayo de “pacto moderno” se detuvo porque la reforma propuesta sería objetada por la asamblea general. Así parece también sugerirlo el mismo documento resolutivo: “Una sola objeción surgió contra el expresado pensamiento en toda la extensión y generalidad con que acabó de presentarse. Ella corresponde al dominio constitucional, pues la soberanía de los estados puede creerse herida moralmente con una invasión federal, en el punto más sensible y delicado... ¿es compatible con nuestro sistema constitutivo federal la unificación de determinados impuestos?”

de la Gran Comisión.⁴⁹

El carácter compromisario de Limantour en 1891 consistía en “respetar” las *facultades residuales* de los estados para que éstos buscarán la manera de obtener sus propios recursos sustitutos, claro está, dentro de los límites constitucionales. La esperanza de encontrar el equilibrio estaba en darle a la autoridad gubernamental una “fiscalidad centralizada y autónoma” en los recursos recaudados; mientras a los estados, la eliminación de la *contribución federal* y la posibilidad de mantener la diversificación de los impuestos ya probados: “las alcabalas —sostenía Limantour— no deben desaparecer si ha de pretenderse remplazarlas por un solo impuesto tan vago e ilusorio como el general sobre consumos.”⁵⁰ Por su parte, la federación recuperaría la pérdida por concepto de la contribución federal —en 1889-1890 ascendía a 3.6 millones en total⁵¹— si es que gravara de manera más intensa a los directamente beneficiados: los pagadores de impuestos ya probados, por el incremento del 5% sobre los efectos de importación y los sujetos al impuesto del timbre (aumento de 0.5%). El caso es que ni el proyecto de la Gran Comisión, ni el voto

⁴⁹ Limantour, José Ives, *Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas*, Colección Especial, Colegio de México, marzo de 1891, p. 29.

⁵⁰ Limantour se refería a la enmienda constitucional del artículo 124 efectuada en 1886-1887, en la que se propuso un cobro de “derechos por consumo” no mayor a 5% sobre los efectos extranjeros. Esto no significaba otra cosa que uniformar el impuesto alcabalarío de los productos de procedencia extranjera. La ley, con justeza decía Limantour, se contradecía: abolía las alcabalas en sus primeros apartados y luego las volvía a restituir. El lector entenderá mejor la crítica de Limantour si enunciamos los diferentes tipos de impuesto, considerados por la época, de alcabala. En la colonia, el impuesto de alcabala generalmente fue uniforme y se dividía en tres tipos: el *Fijo* que pagaban los vecinos por realizar transacciones en el pueblo de su vecindad, el de *Viento* que pagaban los mercaderes forasteros por las transacciones efectuadas en los mercados locales y el de *Alta Mar* que se pagaba en los puertos secos y mojados por las transacciones sobre bienes ubicados y producidos en otras localidades o “países”. Por su parte, en la época del Porfiriato —en cierta forma generalizable para algunos periodos de la Colonia y todo el siglo XIX— la clasificación era la siguiente: sobre bienes y raíces (impuesto local que en la Colonia se llamaba “de traslación de domicilio”), sobre cambio de bienes, muebles y mercancías (impuesto a la venta de las mercancías), portazgo (impuesto a la circulación de las mercancías nacionales) y derechos por consumo (impuesto a la circulación de mercancías de procedencia extranjera). José Limantour, 1891, p. 15.

⁵¹ La cifra la proporciona el anexo del proyecto de la Gran Comisión. Esta, además, proporciona datos desagregados para cada estado. Limantour, en su voto particular, uso exactamente la misma cifra. J. Limantour 1891, p.10.

particular de Limantour fueron puestos en marcha en el momento de su proclamación. Hubo que esperar varios años más para llevar a cabo dicha reforma.

CONCLUSIÓN

La década de los años noventa marcó un derrotero diferente para las bases financieras del poder central no proporcional a la de las entidades estatales. Con base en los datos de Peralta y Zamora, Guerra calcula que los estados y municipios de todo el país, todavía en 1883, dependían de las alcabalas en 20 y 68%.⁵² La situación en 1889, como lo muestra el cuadro anexo, no varió mucho. El movimiento iba de 7 al 48%. Esto demuestra que en términos financieros muchas de las entidades estatales antirreformistas todavía no estaban listas para afrontar la supresión de las alcabalas en la década de los noventa; no obstante, otras tantas sí lo estaban y habían decidido transar con el gobierno central. De esta manera, la política del compromiso y la nueva situación de la hacienda federal fueron los factores más importantes que posibilitaron la reforma del artículo 124. Según Macedo, el gran artífice de la abolición definitiva de las alcabalas (1896) fue Limantour.

El modelo de hacienda de Limantour fue doctrinalmente liberal; el “ser parejo”, como él mismo lo indicó en sus *Apuntes*.⁵³ Pero a esta inclinación de “hombre de estudios” sobreponía la del “hombre de gobierno”; esto es, la del “eclecticismo” y el reino de la necesidad. No hay duda que su gran paradigma fue Matías Romero. Así lo confirma la idea de equilibrar la cuenta pública (los egresos e ingresos ordinarios), arreglar el problema de la deuda, reorganizar la hacienda para tener un mayor control financiero y abolir las alcabalas.

Como se dijo al principio de este texto, no puede comprenderse el

⁵², Francois-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, FCE, México, 1985, vol. I, p. 307.

⁵³, José Ives Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública*, Porrúa, México, 1965, p. 43.

ocaso de las alcabalas sin pensar que la reforma fue más amplia y en varias direcciones. La supresión de las aduanas interiores, en términos financieros, se correlaciona con el éxito de su principal sustituto: el impuesto del timbre. Según los datos proporcionados por Carmagnani, entre 1875 y 1880 los ingresos federales totales captados por efecto del timbre representaban sólo el 10%; en 1890 subió a 20% y en 1900 estuvo muy cerca de 40 por ciento.⁵⁴

A esta situación pueden sumarse dos elementos más que explican el fortalecimiento de las finanzas del gobierno central: el arreglo de la deuda —consolidó y restituyó la credibilidad del gobierno en materia de crédito externo— y la reforma de 1892 sobre minería —coadyuvó al espectacular crecimiento sectorial de 7.3% promedio anual a lo largo de todo el Porfiriato.⁵⁵ No se puede dejar de mencionar, asimismo, que el magno crecimiento del sector minero tiene su explicación, o por lo menos parte de ella, en los incentivos fiscales de la política gubernamental de Díaz en desmedro, ciertas veces, de las finanzas públicas de los estados. Ya desde 1884 se había intentado instaurar una ley para desgravar, durante el término de cincuenta años, las contribuciones directas cobradas por la federación, los estados o los municipios en los rubros de carbón de piedra, hierro y azogue, a excepción del timbre. La ley no fue puesta en función inmediatamente porque se añadió una prórroga para el 30 de junio de 1887.

En 1892 se gestó la gran reforma minera que tuvo sus antecedentes en la ley del 6 de junio de 1887. La nueva ley minera autorizó al ejecutivo a celebrar contratos con mineros y a otorgarles franquicias y concesiones especiales hasta por 10 años, según la extensión del terreno y el capital invertido. Las concesiones especiales eran, sobre todo, de exención total

⁵⁴ M. Carmagnani, 1989, p. 475.

⁵⁵ F. Guerra, 1985, vol. Y, p. 332. Bulnes da las siguientes cifras: antes de 1891 la producción de oro era de menos de 3 millones de pesos; en 1900 fue de 50 millones. Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la revolución*, Editora Nacional, México, 1960, p. 223. Por otro lado, el gran crecimiento del sector minero está relacionado a las mejoras técnicas y a la expansión de las minas de cobre.

de impuestos federales salvo el del timbre. Además, establecía un impuesto federal a la propiedad en dos partes: el pago único por titulación y el anualizado por la pertenencia del suelo. En pocas palabras, Díaz trataba de dar seguridad, mediante la legalización de la “propiedad”, a los inversionistas extranjeros para así fomentar el crecimiento de este sector estratégico de dominio federal. Pero más importante resulta indicar que, por una parte, la reforma golpeaba —aunque de manera indirecta— las finanzas públicas de los estados relacionados fiscalmente con el sector minero y, por la otra, decir que el fin último era construir cierto grado de

autosuficiencia financiera para enfrentar los embates de la abolición de las alcabalas.

Además del éxito del impuesto del timbre, las cifras del sector minero no defraudaron al fisco federal si se les considera en relación con otros sectores económicos. La pérdida de los ingresos federales por concepto de las alcabalas en el Distrito Federal y los Territorios de la Federación podría económicamente ser enfrentadas. Faltaba, sin embargo, lo más importante: el arreglo político con los estados.

En 1895 el gobierno central, a través de Limantour, mandó una iniciativa al Congreso para la abolición definitiva de las alcabalas. En ella se exhibían los avances de los estados en esta materia; pero al mismo tiempo no dejaba de reconocerse el “fracaso” de los llamados *compromisos modernos*.⁵⁶ La estrategia, según el buen decir de Limantour, tenía que cambiar. Los gobernadores deberían, de forma privada, nombrar comisionados con el fin de asociarse a los trabajos de la Secretaría de Hacienda.

La *concertación* a espaldas de los legislativos federal y locales había comenzado con gran antelación. Los debates públicos de 1896 no regis-

⁵⁶ Los estados que habían abolido las alcabalas según la iniciativa de Limantour eran: Tamaulipas, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Chiapas y Jalisco; Aguascalientes, Durango, Nuevo León y Sinaloa, aunque confesaba que tres o cuatro de estas entidades conservaban “huellas ligeras del antiguo sistema de impuestos”. Mencionaba, asimismo, que estados como México, San Luis Potosí, Michoacán e Hidalgo estaban a punto de llevar a efecto la reforma. *Iniciativa de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas*, José Yves Limantour. 30 de mayo de 1895, en M. Yáñez, 1958, t. II, p. 378.

traron ni una sola voz de oposición a la reforma (artículos 111 y 124).⁵⁷ La explicación que puede darse está vinculada al abandono, por parte de las autoridades centrales, de la estrategia liberal. Esto significa, desde el punto de vista del poder central, que se consentía la existencia de dos esferas fiscales autónomas. El precepto liberal de dirección centralizada, como los cangrejos, caminaba hacia atrás.⁵⁸ El arreglo consistió en dejar a los estados el manejo casi exclusivo de los impuestos directos. No obstante, las ventajas para el poder central fueron más fundamentales: estabilidad del régimen y avances sustanciales en la construcción de un mercado nacional.

Más todavía, el ocaso de las alcabalas en el Porfiriato fincó las bases económicas para la construcción de la unidad nacional. Limantour no pudo ser más explícito en cuanto este objetivo —elevado a rango de ideal— del poder central: la creación de un verdadero Estado nacional.⁵⁹

A pesar de la vigilia democrática, la cual debe entenderse como un problema colateral al de la formación de una *federación*, la misión del poder central estaba cumplida: gestó un régimen estable con un diseño singular de *unidad política*. En contraste, la utopía de construir una ver-

⁵⁷ El artículo 111 quedó reformado como sigue: Los estados no podrán: III Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. IV Gravar el tránsito de las personas o cosas que atraviesen su territorio. V Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija la documentación que acompañe la mercancía. VII Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Respecto al artículo 124: Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por tránsito de territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios federales, los impuestos que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.

⁵⁸ Esta apreciación se entiende todavía mejor si se advierte que el impuesto del timbre implicó un mayor control de las bases financieras del Estado, pero a cambio la recaudación continuó a cargo de las entidades estatales. Esto, sin duda, demeritó el ideal de una hacienda autónoma. Hizo falta un auténtico “ejército profesional de empleados y funcionarios”: la burocracia weberina.

⁵⁹ Limantour, J. (1895), p. 378.

dadera *Federación*, todavía espera en el horizonte del siglo XX. No obstante, el poderío de las territorialidades mexicanas nunca ha dejado de estar presente. A veces dio la apariencia de estar dormido o, de plano, nulificado: la primera década del siglo XX. En otras ocasiones se manifestó en forma violenta: la Revolución mexicana. Pero no hay duda de que fue, es y será una presencia activa de reestructuración del Estado mexicano contemporáneo.

La explicación del poderío intermitente de las territorialidades mexicanas en el siglo XX quizá tenga que ver con lo acaecido en las últimas dos décadas del Porfiriato. Las entidades estatales obtuvieron para sí no tocar los intereses de la gran clase propietaria y el capital extranjero. Se abandonó la gran novedad liberal del régimen porfiriano: el impuesto al consumo de manufacturas extranjeras y nacionales.⁶⁰

Por último, esta argumentación de carácter financiero-económica debe complementarse con un hecho más de orden estrictamente político: los frutos de la construcción gradual de la “dictadura” que describió, de forma admirable, Bulnes. Guerra, ulteriormente y de forma más sistemática, haría lo propio con su gran itinerario biográfico: *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*.⁶¹

Pienso en la transformación, a nivel tendencial, “del imperio militar al civil”; la mayor capacidad de control del Poder Legislativo, por parte del gobierno central, mediante la red de alianzas y vínculos con los poderes caciquiles e intermedios (los jefes políticos) de la gran maquinaria electoral de Díaz; la “perpetuidad” de los cargos y las listas automáticas que tanto gustó citar Cosío Villegas y Limantour reconoce, no sin cinismo, como verídicas en los *Apuntes sobre mi vida pública*; el control de los estados por medio de los gobernadores adictos al régimen; la falta de circularidad de las élites (los funcionarios a nivel de secretaría permanecieron en sus cargos, según Bulnes, quince años como promedio) que entraba en contradicción con el fomento a la política educativa del régi-

⁶⁰ Carmagnani, M. (1989), pp. 190-91.

⁶¹ Bulnes, F. (1960) y Guerra, F. (1985).

men. En síntesis, pienso en aquella imagen mítica del Porfiriato en donde Díaz aparece petrificado y con falta de toda sensibilidad política. El carácter mítico recae, precisamente, en adjudicar estos males a toda su administración y en no reconocer que sólo le corresponde una parte de su periodo: las décadas de 1890 y 1900.

El carácter compromisorio del régimen porfiriano, no obstante, nunca dejó de operar.

CUADRO ANEXO
*Porcentaje del grado de dependencia económica de los ingresos por
 alcabala de los estados y territorios de la federación mexicana
 (diciembre de 1887 a junio de 1889)*

Estado	Alcabalas	Ingreso Total	Porcentaje Anual de Alcabalas
Aguascalientes	4 053	142 419	2.8
Campeche	61 464	238 863	25.8
Coahuila	—	—	—
Colima	32 273	159 104	20.3
Chihuahua	26 149	559 541	4.7
Chiapas	—	263 635	—
D.F. y Territorios	1 931 159	38 586 399	5.0
Durango	25 930	368 469	7.0
Guanajuato	—	—	—
Guerrero	23 579	239 779	9.8
Hidalgo	298 241	1 287 367	23.2
Jalisco	131 970	1 032 895	12.8
México	152 442	983 057	15.5
Michoacán	314 614	985 065	32.0
Morelos	—	128 653	—
Nuevo León	—	134 235	—
Oaxaca	—	764 165	—
Puebla	—	1 756 449	—
Querétaro	105 337	217 037	48.5
San Luis Potosí	157 963	1 721 683	9.2
Sinaloa	132 532	353 929	37.4
Sonora	155 708	352 569	44.2

CUADRO ANEXO. *Continuación.*

Tabasco	36 752	299 443	12.3
Tamaulipas	53 412	511 869	10.4
Tlaxcala	—	196 205	—
Veracruz	—	1 450 643	—
Yucatán	161 081	901 133	17.9
Zacatecas	134 435	577 117	23.3
Total	3 939 094	54 211 723	

FUENTE: recomposición del anexo de la *Conferencia de representantes de los estados y territorios de la Federación mexicana, 1891.*