

La contribución de Guillermo Prieto a la conformación de la Hacienda Pública

(Recibido: marzo/011–aprobado: julio/011)

*Lilia Carbajal Arenas**

Resumen

El estudio de las aduanas marítimas y fronteras ha sido de gran importancia para conocer los obstáculos enfrentados por los hacendistas de la primera mitad del siglo XIX en su afán de mantener el libre comercio, así como el análisis de las iniciativas presentadas en las *Memorias de Hacienda*, con el fin de reorganizar las aduanas marítimas e impedir que se aprobara un Arancel proteccionista, y con ello, la consiguiente pérdida de recursos que tendría el erario federal. A Guillermo Prieto se debe el primer estudio sobre el sistema fiscal que regía las aduanas marítimas y fronteras, principal fuente de recursos de la Hacienda Pública.

Palabras clave: derechos aduanales, libre cambio, Hacienda Pública.

Clasificación JEL: B00, B15.

* Profesora-Investigadora del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco (llca02@hotmail.com).

Introducción

Al concluir la Guerra de Independencia, el gobierno de Iturbide se dio a la tarea de reorganizar las finanzas públicas. Dentro de las primeras medidas se reconoció el decreto de las Cortes de Cádiz respecto al Arancel General Interino que declaraba el libre comercio. Se impuso 25% a la entrada de mercancías extranjeras, se prohibió la importación del tabaco y del algodón en rama entre otros productos (Torres, 1984).¹ También se habilitaron los puertos de San Blas, Campeche, Mazatlán, San Diego, Soto la Marina y El Refugio para acabar con el monopolio comercial de los consulados de Acapulco y Veracruz.

La caída de Iturbide se dio por el golpe de estado encabezado por Antonio López de Santa Anna y se convocó a un Congreso Constituyente. En 1824 los congresistas determinaron la distribución de las rentas públicas y la competencia jurídica fiscal entre estados y gobierno federal, de esta manera, viejos impuestos como las alcabalas, uno de los ramos públicos más cuantiosos, quedaron en poder de los gobiernos estatales y los impuestos aduanales pasaron a ser el ingreso más importante del gobierno federal. Se estableció 15% de derecho de internación a las mercancías extranjeras y se les exentó del pago de alcabalas en su circulación al interior del país.

La inestabilidad política elevó los gastos de guerra, los distintos gobiernos, urgidos por mantenerse en el poder recurrieron al crédito externo y evitaron crear más impuestos. Para 1825 este recurso se había agotado debido al retraso en el pago del servicio de la deuda externa, pero para aliviar las necesidades del erario público sólo quedaban dos alternativas: recurrir a la deuda interna o crear nuevos impuestos. Con el temor de perder el apoyo de los contribuyentes, cada gobierno en turno, optó por la primera opción; sin embargo, la apremiante necesidad de resolver sus problemas políticos y económicos los llevó a caer en manos de los usureros. Los prestamistas, tanto nacionales como extranjeros, aprovecharon la situación y entregaron dinero a cambio de hipotecar los impuestos más rentables, uno de ellos fueron los impuestos aduanales (Tenenbaum, 1986). La era de los agiotistas se dio de 1826 a 1854, porque los préstamos eran pactado con grandes descuentos y con elevadas tasas de interés; de esta forma la Hacienda recibía poco dinero, pero contraía grandes deudas además perdía el control sobre las aduanas, principalmente la de Veracruz.

¹ Además se prohibió la importación de la cera elaborada, pasta en fideo, galones, encajes, puntillas, blondas de metal o la mezcla de él, lentejuela y canutillo, tela o seda, algodón hilado del número 60, cinta del mismo material, blanco o de colores.

El ejecutivo pronto se enfrentó a dos problemas: por un lado trataba de fomentar el libre comercio para elevar el ingreso obtenido en las aduanas, por otro, evitar la confrontación con los artesanos, quienes exigían al Congreso un Arancel que protegiera las manufacturas nacionales. En el debate por imponer el proteccionismo o el libre cambio hubo años en que se impusieron los artesanos, pero el gobierno supo sortear esta dificultad cuando se creó el Banco de Avío (Potash, 1986).

La reorganización de las aduanas marítimas y fronterizas y del arancel se tornó una de las tareas principales para elevar el ingreso del erario público.

El objetivo de este artículo es analizar la aportación de Guillermo Prieto para mejorar el rendimiento de las rentas públicas, específicamente la propuesta de reorganización de las aduanas marítimas y fronterizas, principal fuente de ingresos de la Hacienda Pública a partir de 1824. Dicha proposición se establece en su libro publicado en 1850, en el que Prieto realiza un análisis sobre la situación de las rentas públicas y cuyos resultados intenta llevar a cabo durante su primera gestión como Ministro de Hacienda Pública en 1851. Fue él quien efectuó, de manera inicial, un estudio sobre la situación de las aduanas; en su trabajo recurre a la geografía para indicar la ubicación de los puertos y la administración fiscal que los regía, también expuso una breve historia sobre cada uno de los derechos cobrados, de los productos exportados y de los tratados comerciales de México con otras naciones. Finalmente, presentó un plan de reforma administrativa orientado a ser más dinámico y menos costosa la recaudación en las aduanas (Prieto, 1850).

Su desarrollo profesional se encuentra marcado por la influencia de varios connotados personajes de la época, asimismo, la participación de algunos de ellos permitieron encauzar sus intereses y fortalecer su pensamiento.²

² Prieto nació en 1818 en la Ciudad de México y murió hacia 1897. Apoyado por Andrés Quintana Roo, ministro de justicia, ingresó de meritorio a la Aduana. Ahí conoció a Manuel Payno hijo y padre quien trabajaba como meritorio en la Dirección General de Rentas. El señor Payno se encargó de instruirlos, les proporcionaba lecturas de Flores Estrada, economista español, los escritos de Canga Argüelles, ministro de Hacienda español durante 1820-1823, la Ordenanza de intendentes, la Ripia de Rentas Reales y los informes de Ignacio de la Barrera sobre alcabalas. Posteriormente José Ignacio Pavón, jefe de la Dirección General de Rentas, indujo a Payno y a Prieto a leer a los economistas Adam Smith y Jean Baptise Say. Mientras Prieto trabajaba como meritorio en la Aduana, Manuel se iniciaba en la Dirección General de Rentas. Prieto desempeñó los siguientes cargos: en la mesa de pases, la de viento y en la mesa de tenedores de libros, donde se distinguió por el desempeño desordenado de su trabajo debido a su preferencia por escribir poesía. En 1837 fue nombrado secretario particular del presidente Anastasio Bustamante y redactor del *Diario Oficial*. En 1842 recibió el nombramiento de visitador de tabacos en Zacatecas, donde se pronunció públicamente contra el arrendamiento de la Casa de Moneda y de la dictadura militar de Santa Anna. Durante la Guerra con EUA en 1847 participó activamente en contra de los norteamericanos. A pesar de su concepción liberal combatió la propuesta de Gómez Farías de financiar la guerra con los bienes eclesiásticos. Inició su carrera parlamentaria en 1848 como diputado, representando a Jalisco, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí y el DF para el Congreso de 1848 a 1896, en casi todas las ocasiones formó parte de la Comisión de Hacienda de la Cámara. Su experiencia en el manejo de las finanzas públicas se desarrolló a la par de su pasión por las letras (Guevara: 2002, 317-322).

1. Las aduanas marítimas y fronteras

Por el largo periodo que trabajó Prieto en los asuntos de la Hacienda llegó a conocer bien la administración de las aduanas y los problemas que impedían elevar la recaudación, el manejo de documentos le permitió elaborar detallados informes para el secretario del ramo y redactar un libro en 1850. Se trata de un estudio sobre el sistema fiscal de las aduanas marítimas y fronteras, expone ampliamente la composición de los impuestos aduanales (aranceles, averías, peajes, almacenaje, 1% de importación, derecho de consumo, derecho de circulación, 2% por gastos de administración, derechos de exportación) así como del sistema de recaudación (administraciones aduanales, capitanías de puerto y jueces de distrito) (Prieto, 1850).

1.1 Ubicación geográfica

Los principales puertos habilitados para el comercio exterior estaban ubicados en Veracruz, Tamaulipas y Matamoros, que por su clima y ubicación geográfica permitían un constante tráfico comercial, una vigilancia permanente por parte de los agentes aduanales y del Ministerio. Otros puertos habían sido abiertos bajo el entusiasmo del liberalismo, pero desde 1830 los ministros de Hacienda se quejaban del gasto extraordinario que ello implicaba y del poco beneficio obtenido por el erario, además, ante la incapacidad de cuidarlos se habían convertido en una puerta para el contrabando. Con el propósito de tener un mejor control sobre la recaudación en las aduanas se expidieron las leyes de 1837 y la de 1849, se eliminaron aquellos puertos que eran costosos, poco rentables y propicios para el contrabando; se habilitaron otros con mejores características para el comercio internacional y se trató de reorganizar las aduanas fronteras.

Cuadro 1 Leyes, decretos para la reorganización de las aduanas marítimas y fronterizas

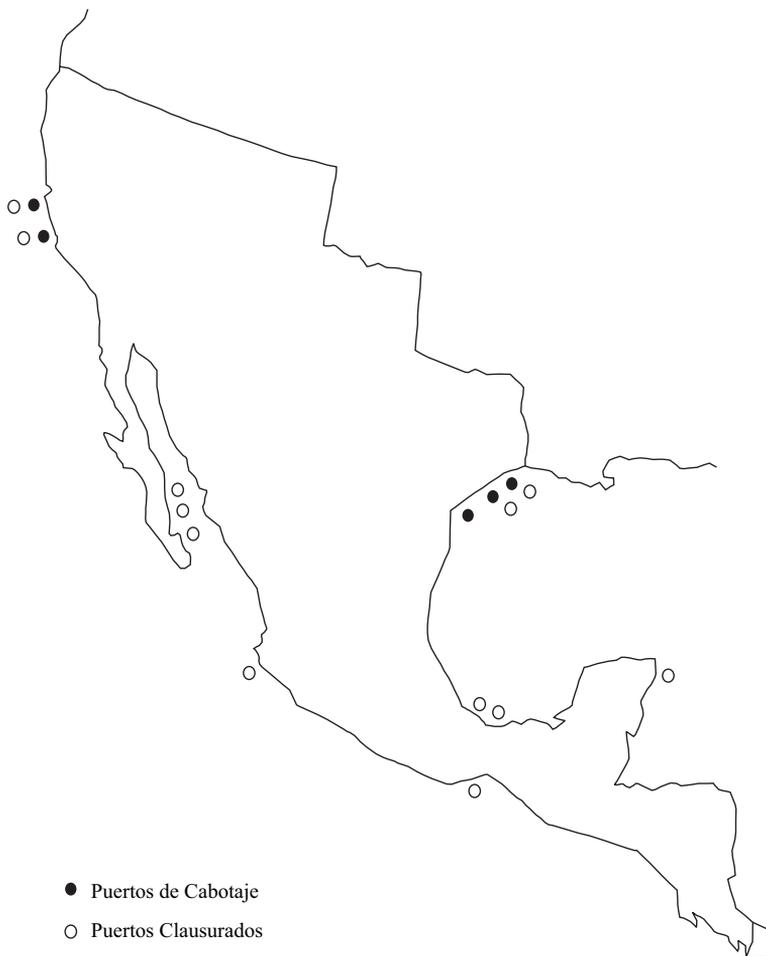
Ley/Decreto	Aduanas marítimas	
	Escala	Cabotaje ³
<i>Decreto de 1837</i> Habilitación de los puertos de:	Primera clase: Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas (actual Tampico), Matamoros.	Cuarta clase: Isla del Carmen, Coatzacoalcos, Alvarado, Tecolutla, Sontecomapan, Tuxpan, Pueblo Viejo, Soto la Marina, Matagorda, Cópamo, Galveston, Bacalar, Tonalá como aduana fronteriza, Puerto Escondido, Huatulco, Manzanillo, Navachiste, Natividad, Mazatlán, Altata, Cabo de San Lucas, La Paz, Loreto, San Diego, San Francisco (como aduana fronteriza).
	Segunda clase: Campeche, Tabasco, Acapulco, San Blas, Guaymas.	
	Tercera clase: Sisal y Monterrey	
Clausura de los puertos de:	Bacalar, Coatzacoalcos, Alvarado, Matagorda, Galveston, Huatulco, Manzanillo, Natividad, Mazatlán, La Paz, Loreto, San Diego, San Francisco	
	<i>Aduanas fronterizas</i>	
<i>Decreto de 1837</i>	<i>Norte</i>	<i>Sur</i>
Quinta Clase	Nacogdoche en Texas, Taos en Nuevo México, San Carlos y Paso del Norte en Chihuahua, San Francisco en la Alta California.	Chiapas: Comitán y Tonalá
<i>Ley del 24 de noviembre de 1849</i>	<i>Aduanas marítimas</i>	
Reorganiza las aduanas marítimas:	En el Golfo de México: Veracruz, Tampico, Matamoros, Campeche, Sisal, San Juan Bautista en Tabasco. En la costa sur: Acapulco, San Blas, Huatulco, Manzanillo, Mazatlán. En el Golfo de California: Guaymas y Altata.	En el Golfo de México: Isla del Carmen, Coatzacoalcos, Alvarado, Tecolutla, San Tecomanpan, Soto la Marina, Tuxpan. En Yucatán: Bacalar. En el mar del sur: Tonalá. En el Golfo de Tehuantepec: Santa María. En el Golfo de California: La Paz.
	<i>Aduanas fronterizas</i>	
<i>Ley de 1849</i>	<i>Norte</i>	<i>Sur</i>
	Matamoros, Camargo Presidio del Norte, Paso del Norte.	Comitán, Tuxtla Chico.

En el Mapa 1 aparecen los puertos clausurados por la Ley de 1837, se puede apreciar que se optó por dejar los puertos más lejanos y con poca población, estas características hacían muy costoso el mantenimiento de las aduanas, ya que

³ Para el comercio de cabotaje, los barcos realizaban su actividad comercial a lo largo de las costas, lo cual no demandaba la construcción de embarcaderos.

la Hacienda Pública obtenía poca recaudación pero erogaba mayores gastos en su vigilancia. La poca recaudación no implicaba la falta de actividad comercial, pues se ubicaba en la ruta recorrida por los buques de escala a lo largo de la costa del Océano Pacífico y de mayor cercanía con EUA, era una ruta comercial usada para transportar materias primas del sur de México, comercializadas a lo largo de las costas del Pacífico y del Golfo de México hasta llegar a los mercados norteamericanos.

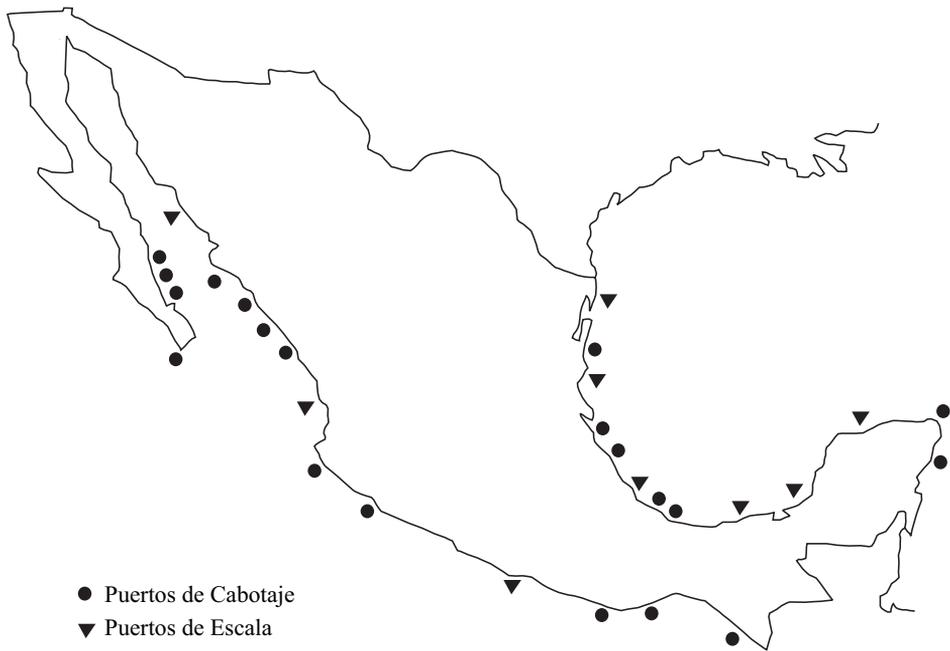
Mapa 1
Reorganización de las aduanas marítimas y fronterizas
de acuerdo a la Ley de 1837



Fuente: Elaboración con base en González de Lemoine *et al.* (2006: 63).

En el Mapa 2 es posible observar que con la Ley de 1837 se pretendía centrar la atención en los puertos con mayor población, y posibilidades de una mejor vigilancia para elevar la recaudación en las aduanas marítimas y fronterizas. La ubicación de los puertos de cabotaje se encuentran distribuidos a determinada distancia entre cada uno para captar el comercio, los puertos de escala también permitían fomentar el comercio a lo largo de las costas, ambas medidas pretendían elevar la recaudación en las aduanas.

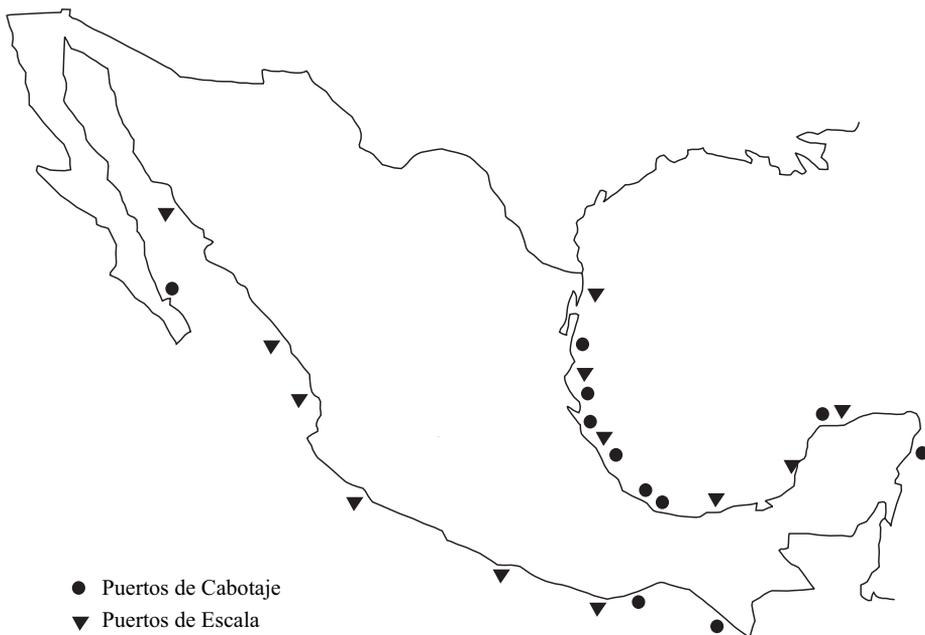
Mapa 2
Reorganización de las aduanas marítimas y fronterizas
de acuerdo a la Ley de 1837



Fuente: Elaboración a partir de Prieto (1850).

En el Mapa 3, de acuerdo a la Ley de 1849, los puertos de cabotaje ubicados en Baja California Sur fueron cancelados, en tanto que el de la Paz cambió a puerto de escala; en el estado de Sinaloa se conservaron dos puertos y cambian a puertos de escala; se cancela el puerto de cabotaje ubicado en Jalisco y el de Colima pasa a ser puerto de escala. Mientras que en Oaxaca, Puerto Escondido se deja para el comercio de escala; en Quintana Roo se rehabilita el puerto de Bacalar como puerto de cabotaje y desaparece el puerto de Isla del Carmen. En las costas del Golfo de México, en el estado de Veracruz, Coatzacoalcos se rehabilita como puerto de cabotaje y el de Tuxpan cambia a puerto de escala; en Tamaulipas se agrega el puerto de cabotaje de San Tecomapan. Se definen las aduanas fronterizas del norte, debido al tratado de Guadalupe Hidalgo, con el cual se dio fin a la guerra con EUA, y las aduanas fronterizas del sur de la República Mexicana con la intención de recuperar el control del comercio fronterizo.

Mapa 3
Reorganización de las aduanas marítimas y fronteras
de acuerdo a la Ley de 1849



Fuente: Elaboración a partir de Prieto (1850).

Cuadro 2
Principales importaciones 1821-1828
(valor anual en pesos de la época)

<i>Productos</i>	1821	1823	1824	1825	1826	1827	1828
Textiles	4.527,673	2.320,258	8.136,720	12.246,115	9.878,025	10.417,549	5.764,655
Vinos y licores	801,790	358,066	1.095,972	1.727,806	1.018,999	1.067,630	1.677,495
Alimentos	142,336	272,347	874,819	861,675	873,271	926,602	627,772
Metales y minerales	438,745	125,139	184,928	1.291,581	639,968	451,593	775,310
Máquinas y herramientas	19,458	8,874	17,632	20,545	72,074	40,263	43,425
Mercería, metálica y ferretería	91,680	79,707	122,114	255,229	551,947	422,221	223,251
Papel y libros	426,138	175,406	712,393	1.154,442	1.413,523	489,860	124,820
Cristal, vino y loza	109,500	38,249	45,774	137,140	255,529	325,624	325,727
Objetos varios	98,688	50,904	45,774	1.399,183	748,776	747,674	385,245
Productos pecuarios	571,862	484,443	684,857	-	-	-	-
Total	7.237,870	3.913,393	11.875,209	19.093,716	15.452,001	14,889,016	9.947,700

Fuente: Herrera (1977: 26).

Como se puede apreciar las importaciones tuvieron un descenso, casi de 50% para el año de 1823, ello debido, posiblemente al derrocamiento de Santa Anna ya que en 1824, restablecida la República, las importaciones tuvieron una recuperación de casi 50% respecto a 1821. En los tres años posteriores se mantienen las importaciones en crecimiento para volver a descender en 1828 casi a 50% respecto del año anterior, lo cual podría deberse a los conflictos electorales que causó el motín de la Acordada. El levantamiento armado buscaba declarar nula la elección de Gómez Pedraza e imponer a Vicente Guerrero como presidente de la República.

Para 1829, 1830 y 1831, los secretarios José Ignacio Esteva, Lorenzo de Zavala, Rafael Mangino no presentan datos desagregados, debido a la situación política mencionada pero se debe considerar que el año de 1829, el presidente Guerrero apoyó a los artesanos nacionales para promover un arancel proteccionista, ese año entró en vigor la prohibición de importar el algodón en rama; al año siguiente, en el Congreso se aprobó la Ley de Colonización y la creación del

Banco de Avío, para dotarlo de fondos se permitió la importación del algodón por el tiempo necesario para reunir los 500 mil pesos de capital inicial (Potash, 1986: 79).

En la *Memoria de Hacienda* de 1832 el secretario Mangino reportó un ingreso neto de \$8.276,000 en las aduanas marítimas. Para 1833 el secretario de Hacienda José María Bocanegra mencionaba la imposibilidad de informar el estado en que se encontraban las finanzas públicas, debido a la falta de los estados contables de las oficinas foráneas, a pesar de las repetidas órdenes giradas por el ejecutivo (González, 1994).⁴

Los años de 1835, 1836 y 1837 estuvieron orientados a la reorganización administrativa, los estados se convirtieron en Departamentos y las rentas públicas quedaron bajo el control del gobierno federal.

A mediados de 1838 el secretario Manuel Eduardo de Gorostiza mencionaba en la *Memoria de Hacienda* que las medidas para reorganizar y recuperar el control sobre las aduanas marítimas y fronterizas no habían tenido efecto, debido a que Francia había bloqueado todos los puertos de la República, en 1839 México recuperó las aduanas pero se iniciaron una serie de asonadas y pronunciamientos que derivaron en constantes cambios de gobierno. En 1841 se dictaron las Bases de Tacubaya, se nombró a una Junta de Notables que sustituyó al gobierno de Anastasio Bustamante y nombró a Santa Anna presidente de la República. En junio de 1843 la Junta Nacional Legislativa promulgó las bases orgánicas que reorganizaban políticamente al país y establecían el centralismo. Al año siguiente el secretario de Hacienda, Ignacio Trigueros debía presentar el estado de las Rentas nacionales por los años de 1841, 1842 y 1843 tarea que no se logró debido al desorden contable y a que las oficinas regionales no cumplían con la obligación de enviar los estados de cuenta a la Hacienda Pública, lo que dificultaba conocer la cuantía de las rentas nacionales.

⁴ Bocanegra se refería al cambio de gobierno, el Congreso había declarado presidente a Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías, vicepresidente, este gobierno duró de 1833 a 1835 durante ese periodo Gómez Farías había emitido las primeras Leyes de Reforma aplicadas a los bienes de la Iglesia, con el propósito de que el gobierno tuviera recursos económicos para evitar la quiebra de las finanzas públicas. Ante el descontento de la Iglesia y de otros políticos prominentes, como Lucas Alamán, Santa Anna se hizo cargo del gobierno en abril de 1834 y declaró nulas las reformas emitidas por Gómez Farías.

Cuadro 3
Principales importaciones
(valor anual en pesos de la época)

<i>Efectos extranjeros</i>	<i>1843</i>	<i>1844</i>	<i>1845</i>
Seda	1.526,242.06	1.146,707.50	1.373,222.12
Algodón	3.792,746.12	1.835,075.46	1.453,517.69
Lino	1.214,636.10	1.046,262.26	945,395.94
Lana	779,934.13	909,532.69	747,395.03
Lienzos toscos de diferentes materias	21,430.22	17,956.70	19,498.65
Abarrotes			
Comestibles	930,807.50	685,869.34	593,417.28
Metales y sus manufacturas	444,640.50	330,659.75	285,189.75
Diversas materias	482,394.75	499,507.07	666,800.88
Mercería, quincallería, loza y vidrio fino	314,050.00	236,100.00	189,850.00
Mercería corriente	530,825.00	289,815.00	297,026.00
Loza	32,685.00	200,240.00	289,720.00
Cristal y vidrio	43,493.00	*	99,518.00
Diversos artículos	1.140,670.00	383,170.00	**
Suma	11.254,554.38	7.580,895.00	6.960,551.34

Fuente: Prieto (1850: 45).

* No se reportan cifras sobre cristal y vidrio.

** No se reporta cifra sobre diversos artículos.

La recopilación minuciosa realizada por Guillermo Prieto en los archivos de la Hacienda le permitió presentar información sobre las importaciones a partir de 1843, gracias a estas cifras se puede conocer la evolución del libre comercio en las aduanas marítimas. Es posible apreciar que el comercio exterior tuvo un descenso drástico ya que para 1845 el valor de las importaciones disminuyó cerca de 40%. El comercio de algodón, comestibles, metales y sus manufacturas, mercería, quincallería, loza y vidrio fino se redujeron cerca de la mitad y, finalmente, no se reportaron artículos diversos en el último año, lo que implicaba una reducción importante en los ingresos del erario.

Los años que presenta Prieto fueron escenario de dos conflictos⁵ que interrumpieron la comunicación entre las oficinas recaudadoras estatales con la

⁵ Primero, la guerra en Yucatán provocó el cierre de los puertos de Sisal y Campeche, el conflicto terminó aparentemente el 15 de diciembre de 1843 con la reincorporación de Yucatán a la República, pero el presidente Santa Anna tuvo que concederles, a cambio, libertad para organizar su propio gobierno y el manejo de los productos aduanales, de correos y del papel sellado. Segundo, en 1844 Santa Anna expidió un decreto donde suspendía las atribuciones de las cámaras, la medida causó descontento y éste fue apresado y confinado en el Castillo de San Carlos de Perote, el 27 de mayo de 1845 se le exilió a la República de Venezuela. El 1° de marzo de 1845 el Congreso norteamericano aprobó la anexión de Texas a pesar de las protestas del gobierno mexicano, por lo que el general

Ciudad de México ya que, en ocasiones, las aduanas eran tomadas por el ejército para sufragar sus gastos. Otra consecuencia, fue la suspensión del comercio, ya por el cierre de los puertos o porque los comerciantes se abstendían de enviar sus mercancías ante la inseguridad pública.

1.2 El comercio internacional: tratados y convenios

El comercio exterior con EUA, Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda, España y Bélgica se acordaba mediante tratados comerciales realizados por los cónsules, pero el atraso de envío de la información a la Hacienda, impedía al secretario valorar la importancia económica y los beneficios que obtendría el erario; por otro lado, la falta de un reglamento específico había propiciado que los cónsules se sujetaran a “(...) las reglas prácticas del derecho de gentes reconocido por todas las naciones” (Prieto, 1850: 98) pero poco convenientes para los intereses del erario público.

De acuerdo al Arancel vigente, en esos años los cónsules debían legalizar por triplicado los manifiestos de cargamento de los buques así como las facturas. Un tanto se entregaba al capitán o sobrecargo para que lo llevara consigo y a cada comerciante sus respectivas facturas, otro ejemplar y facturas se remitían a la Hacienda y el tercero se remitía al administrador de la aduana a donde se dirigía el buque. Este documento era muy importante por ser la base de cobro de los derechos aduanales.

En 1849 el diputado Bonifacio Gutiérrez había presentado un proyecto de Acta de Navegación para impedir que se otorgaran concesiones exorbitantes en los tratados comerciales, Gutiérrez propuso se remitieran a la práctica del comercio inglés, el cual se basaba en tres puntos:

- 1) Establecer un reglamento preciso para el pago de derecho de toneladas y demás cargos de puerto, cualquiera que sea su origen.
- 2) Reglamentar los derechos de importación hacia los tratados comerciales para evitar que se extendieran a los productos provenientes de otras naciones, con abuso de los tratados y perjuicio de las rentas públicas así como de la marina del país.
- 3) Que el pago de derechos, descuentos y franquicias, concedidos a las importaciones y exportaciones comprendidos en los tratados comerciales, se apliquen sin importar que el comercio se realice en buques de la nación extranjera o en buques mexicanos.

Herrera se preparó para enfrentar la inminente guerra con EUA, pero el general Mariano Paredes y Arrillaga se apoderó del gobierno y el 2 de enero de 1846 fue declarado presidente.

Con estas medidas se impedía que el país, con quien se celebraba un tratado comercial, utilizara el trato preferencial para introducir mercancías cuyo origen era distinto al de esa nación.

Por su parte, Prieto agregó que debían cumplirse tres obligaciones básicas en los puertos para evitar el contrabando o abuso, con el consiguiente fraude al erario (Prieto, 1850: 105).

- 1) La capitanía del puerto, junto con el agente aduanal, tenían la obligación de hacer la visita de sanidad y en caso de que la patente resultara limpia, debían marcar al buque el fondeadero. Esta labor se efectuaba en cuanto arribaran los buques, para evitar así una espera que diera lugar a el contrabando, como solía suceder en las aduanas más distantes de las barras, como en Matamoros, Tampico, Tabasco y San Blas.
- 2) Los capitanes debían también legalizar el arribo de los buques de guerra que hacían, no pocas veces, el papel de contrabando o cometían fraude contra el erario público. La misma autoridad debía realizar lo relativo a pasaportes y medición de toneladas, que con frecuencia certificaban un menor número en el peso y realizar el cobro de los derechos de anclaje y práctico.
- 3) La capitanía debía intervenir en las cuestiones de la tripulación de los buques como autoridad judicial y, por último, autorizar la salida de las embarcaciones.

1.3 Jueces de distrito y administradores aduanales

A los jueces de distrito se les encomendaba la administración de justicia cuando un comerciante se inconformara con la inspección aduanal. Para ello, los jueces, se sujetaban al Arancel para el comercio exterior y a la Pauta de Comisos para el interno. Los juicios se originaban cuando una de las partes se inconformaba respecto a lo asentado en los manifiestos aduanales, se procedía entonces a celebrar un juicio verbal y, si la causa excedía de quinientos pesos, la parte inconforme podía recusar al juez encargado.

Prieto señalaba que las recusaciones se utilizaban muchas veces para excluir al juez encargado y con ello evitar la realización de cualquier diligencia y así disminuir el pago de derechos. Para evitar este abuso proponía otorgar la revisión mediante la entrega de una fianza por parte de los inconformados, y así evitar modificaciones en perjuicio de los intereses de la Hacienda Pública.

En la realización de los juicios de comiso, en lo referente a casos del comercio interno, había surgido una controversia entre los juzgados de distrito y los jefes o administradores de las aduanas. La ley establecía que cuando los admi-

nistradores aduanales mantuvieran desacuerdo con los comerciantes, debían intervenir los jueces de distrito. La ley heredada de la Colonia concedía participación a los jefes de las aduanas en los juicios de comiso, esto provocó competencia entre los promotores de los juzgados y los contadores de las aduanas, ya que cada uno deseaba disfrutar la parte que le asignaba la ley en la distribución de los comisos. Las observaciones de Prieto muestran que aún se mantenían impuestos y reglamentos del Antiguo Régimen colonial que no se habían podido corregir, ya fuera por los constantes cambios en el ministerio o por las pesadas discusiones en las cámaras en torno a la base fiscal que debía ser adoptada por la nación, discusión que transitaba entre la defensa de los intereses económicos regionales y el establecimiento de los principios del liberalismo económico que demandaba una mayor participación de los estados de la República.

2. Administración de las aduanas

La administración de las oficinas en las aduanas marítimas y fronterizas era incierta, respecto a sus empleados y dotaciones, ya que al declarar el libre comercio se habían atendido peticiones personales para la apertura y cierre de los puertos. Pronto se hizo manifiesta la arbitrariedad e ignorancia en la asignación de recursos materiales y humanos. No era raro observar la apertura de un puerto, solicitado por dos o tres vecinos influyentes del lugar, con un empleado que informaba, la más de las veces, con exageración, sobre las ventajas del puerto y su futura prosperidad para después comprobar que tales rendimientos del puerto no bastaban ni para cubrir los sueldos, y al ordenar su cierre habían pasado a ser una puerta para el contrabando. La Hacienda Pública debía seguir pagando el sueldo de aquellos empleados inútiles en calidad de cesantes, incrementando el presupuesto de las oficinas recaudadores e introduciendo un desorden en la administración de las aduanas.

Prieto manifestaba que en el Congreso se había autorizado de manera poco razonada la apertura de algunos puertos. Bajo la intención de establecer el libre comercio se había aplicado un principio teórico sin tener en consideración las condiciones reales de los lugares donde procedía la solicitud. La consecuencia fue el aumento de gastos del erario al destacar guardas aduanales sin obtener ningún beneficio.

Para corregir este desorden se creó la Dirección General de Rentas encargada de regularizar la administración de las aduanas en febrero de 1840, pero debido a problemas de presupuesto se expidió una nueva ley el 13 de julio de ese año.

Cuadro 4
Dirección General de Rentas
Presupuesto asignado de acuerdo a la
Ley del 13 de julio de 1840

<i>Aduanas</i>	<i>Presupuesto</i>
<i>Primera clase</i>	
Veracruz	86,700
Santa Anna de Tamaulipas	82,700
Matamoros	75,200
<i>Segunda clase</i>	
San Blas	30,560
Mazatlán	30,900
Guaymas	25,360
Acapulco	14,600
Campeche	25,860
Tabasco	28,460
Sisal	15,060
Monterrey	13,540
<i>Suma</i>	<i>428,940</i>
<i>Comparacion</i>	
Presupuesto Ley del 17 de febrero	535,390
Por ley vigente	428,940
Diferencia	106,450

Fuente: Prieto (1850: 130-131).

La modificación se orientó al ahorro de presupuesto, mismo que se obtuvo mediante la disminución de los sueldos y no del personal. El espíritu de la ley proponía premiar a los buenos empleados e imponer penas a quienes no cumplieran con sus obligaciones. El propósito era hacer más eficiente el desempeño de los trabajadores y destruir la mal entendida propiedad del empleo, ya que era una práctica común asumir que se “compraba” el empleo, ya que cuando las autoridades intentaban despedirlos, los quejosos establecían juicios por despojo y, auspiciados por jueces que favorecían su reinstalación, afectaban de esta forma las rentas públicas (Prieto, 1850: 115).

2.1 Funciones y procedimientos aduanales

Los derechos aduanales se convirtieron en la fuente de ingresos más importantes para el gobierno federal, ya que por la distribución de rentas públicas había perdido

la disposición sobre el cobro de las alcabalas. A partir de 1824 los secretarios de Hacienda procurarían mejorar la administración de las aduanas marítimas y fronterizas bajo dos principios: a) fomentar el libre comercio; y b) elevar los ingresos fiscales mediante la reorganización administrativa de las aduanas marítimas y fronterizas.

Cuadro 5 **Disposiciones para reorganizar el sistema fiscal en la aduanas marítimas y fronterizas, 1824-1849**

<i>Año</i>	<i>Disposición</i>
1824	<p>Establece la correspondencia obligatoria entre las aduanas marítimas y los comisarios de los estados. Asentar en las guías los aforos.</p> <p>Las aduanas debían llevar en un libro el registro de las guías expedidas para cancelarse con las tornaguías y la acreditación del pago de derechos.</p> <p>Enviar los cortes de cajas mensuales y la remisión de los manifiestos y liquidaciones de adeudos de buques detallando los términos en que se debían efectuar.</p>
1826	<p>Se establece registro separado de los derechos cobrados en las aduanas, especialmente de averías y peajes.</p>
1828	<p>Mantener en depósito el producto de comisos y notificar a la Hacienda el estado de esta cuenta.</p>
1829	<p>Se autorizó a los gobernadores de los estados a nombrar visitadores en las aduanas con amplias facultades.</p> <p>Se establecen reglas para vigilar los buques de guerra durante su arribo y permanencia en puertos mexicanos.</p> <p>Se arregló lo relativo a manifiestos de buques, hojas de registro y liquidaciones de derecho.</p>
1837	<p>Se fijaron los puertos destinados al comercio de altura y cabotaje.</p> <p>Señaló las aduanas fronterizas y las clasificó por categorías y a los de Primera, Segunda y Tercera clase los dotó ampliamente de celadores y lanchas para mejorar la vigilancia.</p> <p>En las aduanas de cabotaje se determinó dar como salario un tanto por ciento de sus productos.</p> <p>Las vacantes de empleo se cubren a criterio del gobierno.</p> <p>Sólo se podía cobrar el sueldo después de tomar posesión del empleo, previa entrega de fianza.</p>
<i>Año</i>	<i>Disposición</i>
1838	<p>Se dictaron nuevas medidas para evitar el fraude, esencialmente de productos prohibidos.</p>
1839	<p>Se autorizó al gobierno hacer un nuevo convenio con los acreedores a 15 y 17%.</p> <p>El 22 de agosto se fijó el arancel de derecho de salida y entrada en las capitánías de los puertos.</p> <p>Se pide a las aduanas no disponer del 1% de importación, ya que se había destinado 10% al pago de los créditos mencionados.</p> <p>Se publicó la ley que estableció 15% de consumo en las administraciones y receptorías terrestres.</p>
1840	<p>Se prohibió la introducción de los efectos importados por Yucatán.</p>
1841	<p>El 14 de octubre se dispuso el arreglo de los fondos conocidos como 8, 10, 15, 17 y 12% y se derogó la Ley del 26 de noviembre de 1839 que establecía 15% de consumo.</p> <p>Se reformó la Pauta de Comisos y se hicieron algunas concesiones al comercio.</p> <p>Para dar más estabilidad a las reformas se creó la Junta de Aranceles.</p> <p>El decreto de noviembre reglamentó las denuncias de contrabando y la Ley de diciembre favorecía el libre comercio.</p>
1842	<p>En junio se expidieron nuevas reglas para los fondos de los acreedores de la deuda inglesa.</p>

continúa...

-
- 1843 Se declaró puerto de depósito a Acapulco.
Se aumentó 20% los derechos de importación durante las guerras de Yucatán y Texas.
Se fija el procedimiento para calcular 1% de importación conforme al Artículo 98 del Arancel de 1842.
Se señala el procedimiento para aplicar el derecho de circulación y exportación.
El 26 de septiembre se expidió un nuevo arancel.
Se decreta la responsabilidad de los empleados por omisiones de las fianzas o por la morosidad de las liquidaciones de las cuentas, así como por la insolvencia o muerte de los fiadores de los empleados fallecidos.
- 1845 Se dictó la ley que formó el fondo conocido con el nombre del 26%.
Se expide un nuevo arancel.
- 1846 Se decretó habilitación provisional de los puertos de Alvarado, Tuxpan, Soto la Marina, Manzanillo y otros de menor jerarquía debido al bloqueo de los puertos por EUA.
- 1847 Se decretaron concesiones a los barcos extranjeros que arribaran por los puertos de San Blas y Manzanillo. La medida buscó estimular el comercio exterior y el ingreso de los derechos en las dos aduanas que permanecían en poder del gobierno federal.
- 1848 Se modifican las aduanas marítimas y fronterizas debido al tratado de paz firmado con EUA, por el cual México perdió Nuevo México, la alta California y Texas.
Se expide una ley para autorizar al gobierno para el descuento de libranzas.
Se reorganizan las aduanas.
Se presenta iniciativa para modificar el derecho de consumo.
- 1849 Se autoriza la introducción de artículos prohibidos por los puertos ocupados por los norteamericanos sin ningún reglamento.
-

Fuente: Prieto (1850: 135-148).

El espíritu de las disposiciones de los años de 1824 a 1849, muestra los esfuerzos realizados por el gobierno federal para restablecer la comunicación entre las oficinas regionales con la Hacienda Pública, pues al recuperar la comunicación entre aduanas y comisarios, el secretario del ramo tendría un mejor control sobre las finanzas públicas. Los reglamentos para llevar registros contables por partidas de ingreso y adeudos, así como el envío de los cortes de caja permitirían una contabilidad clara sobre los ingresos y gastos de administración en las aduanas marítimas y fronterizas. Sin embargo, algunas de las disposiciones lejos de aumentar el ingreso del erario tendían a disminuirlo, por ejemplo, en 1829 al permitir a los gobiernos estatales conocer los recursos públicos, antes que al secretario de Hacienda, propició que dispusieran de la recaudación de las aduanas. En 1848, debido a los bloqueos de los puertos de Veracruz y Tampico por Francia, se inventaron los llamados negocios “hipotéticos”; es decir, convenios establecidos entre el gobierno y los agiotistas que consistían en negociar préstamos sobre los primeros derechos de importación que causarían los buques al cesar el bloqueo, en este punto, la insaciable voracidad de los prestamistas se puso de manifiesto.

2.2 Código de Aduanas: Pauta de Comiso y Reglamento de Aduanas Marítimas

Este Código era el documento donde se establecía el sistema fiscal aduanal, es decir, los impuestos y los procedimientos para su recaudación. El propósito de este apartado es mostrar las reformas a realizarse, las cuales buscaban hacer más ágil y económica la recaudación.

El reglamento de Aduanas Marítimas establecía el pago de derechos en tres partes: la primera debía cubrirse a los noventa días, la segunda a los 140 y la tercera a los 180 días, el plazo corría a partir del día siguiente de iniciada la descarga del buque, el adeudo debía efectuarse en las aduanas de Matamoros, Tabasco y en las fronterizas donde se causara el impuesto, las que correspondían a Veracruz y Tampico debían cubrirse en la Tesorería General de México, en este caso, el pago se remitiría a los 25 días posteriores a la descarga de los buques, mediante libranzas a su cargo, en una casa de comercio de la capital, cubierto el pago la carga podía salir de la aduana.

La Pauta de Comisos se orientaba principalmente hacia el comercio de escala, ya que los barcos no entraban a los puertos porque su actividad se realizaba a lo largo de las costas, ello hacía la revisión más difícil, y para evitar el contrabando era necesario contar con personal dedicado específicamente a supervisar este tipo de embarcaciones. Las propuestas eran: 1) sólo los buques de bandera nacional podían hacer comercio de cabotaje; 2) los frutos y efectos nacionales de este comercio pagan en las aduanas 2% por gastos de administración, pero en el puerto de entrada quedaban libres de pago a excepción de los señalados por derecho de consumo; 3) los productos extranjeros que pagaron derechos de entrada podrán circular y transportarse por la vía exterior a otro puerto de la federación o extraerse al extranjero pagando 2% de administración en el puerto de salida; y 4) el buque nacional que transporte, géneros importados o nacionales de los que pagan derechos de exportación o de consumo, de un puerto mexicano a otro, fondee o toque en puerto extranjero, deberá pagar en el puerto de su destino, o donde descargue, los derechos de salida o entrada y de consumo por cargamento.

3. Presupuesto asignado a la administración de las aduanas

A partir de 1824 los secretarios de Hacienda se enfrentaron al problema de procurar la modernización del sistema fiscal heredado del Virreinato y, a la vez, buscar formas de elevar el ingreso del erario pública. Guillermo Prieto no fue ajeno al debate en torno a las alcabalas, impuesto heredado de la Colonia, que impedía el

libre comercio. Como ha señalado Sánchez Santiró, abolir las alcabalas implicó una larga lucha entre el Ejecutivo y el Legislador, por la resistencia de los estados a dejar uno de sus impuestos más rentables, así como a una falta de alternativa que sustituyera la pérdida de este ingreso al erario estatal (Sánchez, 2009). Por otro lado, de igual manera se enfrentó la polémica incorporación de las contribuciones directas, debido a la falta de censos y estadísticas para determinar el valor de la propiedad, las patentes industriales, comerciales: las manifestaciones de la riqueza personal o por ingresos provenientes del trabajo, del capital o del arrendamiento de la propiedad individual (Aboites, 2005).

Las administraciones aduanales debían contar con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones de recaudación, control y vigilancia del comercio internacional. En 1838 se había destinado un presupuesto de \$236,100 para los puertos de Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas (actual Tampico), Matamoros, Guaymas, Acapulco, Campeche, Tabasco, San Blas y Sisal; cada uno contaba con un comandante, un segundo, y el número de celadores, marinos y lanchas variaba de acuerdo a la importancia económica del puerto. Para el año de 1840 se había destinado un presupuesto de \$199,060, el ahorro de \$37,040 se había obtenido por la disminución en los salarios.

Los diputados habían tomado como criterio para determinar el presupuesto a las aduanas marítimas la reducción de salarios y no la del personal asignado, este procedimiento junto a la falta de conocimiento sobre la geografía del país provocaba el descontento de los empleados, la disminución su rendimiento en el trabajo y los orillaba a complementar su sueldo mediante el fraude al fisco. Lo más recomendable, a juicio de Guillermo Prieto era buscar la reducción de trabajadores y poner en activo a los empleados cesantes, con esta propuesta no se aumentaban los gastos del erario y se utilizaban recursos ya contemplados en el presupuesto.

Otro de los problemas era la falta de contrarresguardos para vigilar las aduanas fronterizas. La Ley del 17 de febrero de 1837, para el establecimiento de las aduanas marítimas, no había tomado en cuenta la necesidad de crear una línea de contraresguardo, y era urgente hacerlo para impedir el contrabando, fortalecer el comercio legal y al erario público; para corregir la omisión, la Ley del 24 de noviembre había asignado la cantidad de 100 mil pesos para formar los contrarresguardos fronterizos de Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y el de Sonora. Sin embargo, el escaso conocimiento de los diputados sobre la geografía del país estableció reglamentos que revelaban buenas intenciones, pero poca efectividad en la práctica. Prieto citaba como ejemplo el contraresguardo de Chiapas y Tabasco que se compondría de:

Un comandante	\$3,000
10 tenientes a 800	\$8,000
40 guardas a 500	\$20,000
Gratificación al comandante para casa y demás gastos de oficio	\$3,500

El contrarresguardo destinaría varios destacamentos en las inmediaciones de San Juan Bautista en Tabasco, en las playas cercanas al Usumacinta, otro en Tuxtla Chico para cuidar el Soconusco, asimismo en Comitán y uno más en Tonalá. Los vigilantes tendrían que recorrer la frontera de estados tan extensos como Chiapas y Tabasco.

Prieto creía que el contrarregistro establecido por los contrarresguardos no podía practicarse con la escrupulosidad exigida en el reglamento, cuando se imponía al comandante la investigación de todos los pasos, caminos y veredas por donde pudiera realizarse el contrabando. Tarea imposible y peligrosa, ya que debía hacerse a pie, ya que el presupuesto no contemplaba la compra de caballos para cumplir con su trabajo.

Las mismas consideraciones podían hacerse a los contrarresguardos de las aduanas fronterizas del norte y sur de la República. El personal destacado en las fronteras debía recorrer grandes distancias para impedir el contrabando, la mayor parte introducido por Guatemala y Tabasco. Los productos comercializados eran ganado, caballos y mulas, que eran transportados a varios puntos de la República y Centroamérica, así como aguardiente, mantas, coties, cortes, enaguas, colchas, tapetes, jergas, frazadas y otros géneros toscos de algodón y lana. Prieto citaba como ejemplo el comercio de Comitán, Chiapas.

En 1849, el diputado Joaquín Navarro presentó una iniciativa donde proponía que 5% del derecho de consumo concedido a los estados, formase parte en lo sucesivo de las rentas generales de la nación, ello con el propósito de fortalecer los contrarresguardos. La propuesta suscitó una abierta oposición por parte de los gobiernos estatales, en consecuencia, el diputado Bonifacio Gutiérrez propuso la siguiente iniciativa: Artículo 1°. Se cobrara 8% del derecho de consumo en las regiones que pasaren de cuatro mil almas; Artículo 2°. La mitad de este derecho se consigna a los estados y la otra mitad al gobierno general; y Artículo 3°. Ordena a las aduanas marítimas no expedir guías sino para los puntos señalados de acuerdo al artículo primero y debía cobrar por una sola vez.

Después de una amplia discusión en las cámaras, la reforma al derecho de consumo quedó reglamentada en cinco puntos:

- 1) La extinción del cobro en los puertos y puntos fronterizos.
- 2) El derecho de consumo se cobraría por una sola vez en cada estado, limitando el cobro al cargamento que no pasara de una escala tercera.
- 3) Que 4%, destinado al gobierno se cobraría al final del destino de la guía.
- 4) Al gobierno le correspondía llenar los puntos para los cuales se debía expedir la guía.
- 5) Debía darse preferencia para colocar a los empleados cesantes y el nombramiento de jefe de oficina debía ser aprobado por el Senado.

Otro problema fuerte que impedía ampliar el presupuesto para mejorar la vigilancia en las aduanas marítimas y fronterizas era la deuda pública, problema que se trató de solucionar mediante la Ley del 30 de noviembre de 1850, la cual creaba un fondo común para el pago de la deuda interna. Dicho fondo se formaría con 20% del producto de las aduanas marítimas y fronterizas obtenido por el cobro de los derechos de importación, internación, toneladas y de exportación. Con base a la Ley del 19 de febrero de ese año se reconocía como deuda:

- 1) La anterior a la independencia.
- 2) La de 20%, la del cobre.
- 3) La del dinero prestado sólo en numerario.
- 4) La deuda de empleados.
- 5) La administración de efectos.
- 6) Los créditos que tenían pactados réditos.
- 7) La contraída durante ocupación forzosa con la guerra con EUA.
- 8) La conducta de Perote y Jalapa del año 1822.
- 9) La deuda flotante por préstamos con admisión de créditos.
- 10) La convención llamada de 2 y 1%.
- 11) La convención de 5%.
- 12) Los alcances de los del ejército heridos en las guerras.
- 13) La deuda de los hospitales, casas de expósitos, hospicios y demás establecimientos de caridad pública.

El 14 de septiembre de 1852 el presidente Mariano Arista designó a Guillermo Prieto como secretario de Hacienda, llama la atención que durante el gobierno de aquel (enero de 1851 a enero de 1853), hubo cinco secretarios y un encargado en el Ministerio de Hacienda (Ludlow, 2002: 312), lo cual ya deja ver que Prieto asumía el cargo de una institución pública dominada por la inestabilidad y escasez recursos económicos.

En la primera *Memoria de Hacienda* (Prieto, 1852), presentada por Prieto ante la Cámara de Diputados, se recomendaba sujetar a los empleados de las aduanas a un pago del tanto por ciento para estimular el cumplimiento de su trabajo y efectuar visitas regulares en el Atlántico y el Pacífico para evitar el fraude al fisco, con la intención de estimular el comercio internacional proponía disminuirle derecho de consumo y designar cónsules en América del Sur y contener así el contrabando introducido por las costas del Pacífico.

En el informe sobre el estado general que mantenían las rentas nacionales, los derechos de importación observaban el siguiente comportamiento.

Cuadro 6
Ingresos y gastos de los derechos aduanales
1° de julio de 1851 a 30 de junio de 1852
(pesos de la época)

<i>Ramos Permanentes</i>	<i>Productos totales</i>	<i>Sueldos, honorarios y gastos de administración</i>	<i>Producto Líquido</i>
Aduanas marítimas y fronterizas:			
Derechos de importación, exportación y toneladas	5.185,520.03.04	782,258.02.01	4.403,262.01.03
1% de importación (Ley del 31-III-1838),	177,613.03.00	.00	177,163.00.00
2% de avería (decreto del 28-II-1843)	361,893.04.00	.00	361,893.04.00
Derechos de Internación	714,210.05.06	.00	714,210.05.06
Derechos de circulación de moneda a su entrada en los puertos	256,308.06.05	.00	256,308.06.05
Derecho de Consumo: 8% (Ley del 15-X-1851)	231,097.05.04	35,550.07.00	195,546.06.04

Fuente: Prieto (1852).

Prieto abandona ese cargo en enero de 1853,⁶ con motivo de su salida escribió un informe dirigido a su sucesor José María Urquidí (Prieto, 1853). En este documento señalaba que había encomendado un proyecto de reglamento consular para solucionar la falta de cónsules en las islas y en América del Sur, solicitó a los cónsules remitieran listas de precios corrientes y sus observaciones sobre el comercio exterior e interno, a los administradores de las aduanas enviaran por escrito su

⁶ Guillermo Prieto ocupó el ministerio de Hacienda tan sólo tres meses, 22 días debido a que en septiembre de 1852 se organizó un movimiento armado para destituir al presidente Mariano Arista, bajo el llamado *Plan del Hospicio*. La revuelta cobró fuerza gracias al apoyo de los conservadores y lograron destituir al presidente Arista, a la vez, Lucas Alamán trajo a Santa Anna del exilio para que fuera nombrado presidente. El general Mariano Arista desalentado por la falta de apoyo del Congreso renunció a la presidencia el 4 de enero de 1853.

opinión sobre el arancel vigente y había comisionado a los señores Payno, Olarte y Palacios para elaborar un proyecto de arancel que promoviera el libre cambio, relacionara el derecho de importación con el de internación, avería y consumo, ya que el primero era la base del cobro de los otros tres derechos. También informaba sobre las últimas instrucciones giradas: a) envió de carta a los gobernadores para pedir su colaboración en el funcionamiento de las aduanas marítimas y en el cobro de derechos en sus estados; b) carta a los empleados y administradores de las aduanas marítimas para impedir que los sublevados se apoderaran de las rentas nacionales; y c) circular sobre la decisión del ejecutivo para cerrar el Puerto de Tampico al comercio de altura y cabotaje.

Conclusiones

La organización de las finanzas públicas demandó muchas horas de trabajo en la búsqueda de documentos hacinados sin orden a lo largo de los años que transcurrieron desde 1810. Guillermo Prieto fue de los primeros en realizar la búsqueda de información sobre las aduanas marítimas, ello con la finalidad de responder a los requerimientos de los secretarios de Hacienda Bonifacio Gutiérrez (1849, 1850) y Melchor Ocampo (1850), con quienes trabajó. Esta labor de recopilación documental, aunada a su tránsito por las diferentes oficinas de las aduanas le permitió elaborar un estudio, mediante el cual podemos conocer la organización de las aduanas marítimas y fronterizas en la época de la Colonia, conocer por qué no funcionaban las aduanas fronterizas durante los primeros años del México independiente, y cuáles fueron las propuestas que hizo Prieto para mejorar la organización de una de las fuentes de ingresos más importantes del erario público.

El estudio de Prieto muestra el impacto que tuvo el libre cambio en las aduanas marítimas al permitir la apertura de puertos, sin tener en consideración si el gobierno tenía la capacidad de mantener la vigilancia de estas aduanas y si el rendimiento del comercio de dichos lugares respondía a la necesidad de su apertura. Después de pasar la novedad de adoptar el libre cambio, el gobierno federal se enfocó en reorganizar las aduanas marítimas y cancelar aquellos puertos que habían servido de puerta abierta al contrabando.

Los cambios para regular el comercio internacional consistieron en reglamentar los tratados comerciales y ampliar el número de cónsules, sobre todo con las naciones vecinas al sur de la República. Las disposiciones para reorganizar el sistema fiscal que regía en las aduanas no fue siempre acertado, como fue el caso de permitir a los gobernadores nombrar visitadores en las aduanas con amplias facultades; a lo largo del periodo de estudio: 1821-1850, los derechos cobrados al

comercio internacional aumentaron no sólo en cantidad sino también en número y, debido a la inestabilidad política imperante en México durante la primera mitad del siglo XIX, no se pudo acabar con la competencia entre los jueces de distrito y los administradores aduanales, ya que para elevar el ingreso en las aduanas se retomó el pago en porcentaje a los administradores.

Años más tarde Matías Romero presentó una amplia reflexión sobre el problema del déficit fiscal en la *Memoria de Hacienda de 1870*, en este documento presenta un cuadro sobre el ingreso obtenido de los impuestos aduanales, en el cual se aprecia un incremento sostenido a lo largo de 1823 a 1849, gracias a que los secretarios de Hacienda a cargo de este ramo, posteriores a Prieto, procuraron corregir los errores administrativos y reorganizaron las aduanas marítimas. Como resultado de estas medidas el ingreso obtenido por los derechos aduanales pasó a ser el más importante del erario público (Romero, 1879).

Otro de los aportes del estudio de Prieto es el uso de la geografía para mostrar la distribución de las aduanas, y argumentar lo poco acertado que fue la asignación del presupuesto para la vigilancia de los puertos y fronteras. La falta de recursos y el desconocimiento de la geografía del país, hacían que los diputados asignaran personal insuficiente para cumplir su labor, dadas las grandes distancias que debían vigilar y, en tiempos en que el gobierno no contaba con recursos suficientes, se optaba por mantener el mismo número de empleados pero se les reducía el sueldo. Tales medidas propiciaban la corrupción entre los vigilantes, ya que éstos se veían obligados a resarcir la pérdida de salario por medios ilícitos.

Referencias bibliográficas

- Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (coords.) (2005). *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- González de Lemoine *et al.* (2006). *Atlas de Historia de México*, México: ENP, LIMUSA, UNAM.
- González Prieto, Alejandro (comp.) (1994). *Memorias de la Hacienda Pública en México, 1821-1867*, México: SHCP.
- Guevara Sanginés, Margarita (2002). “Guillermo Prieto y Pradillo, ministro tras-humante: De la fiscalidad del antiguo régimen a un nuevo orden” en Ludlow, Leonor (coord), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. I, México: UNAM.
- Herrera Canales, Inés (1977). *El comercio exterior de México, 1821-1875*, México: El Colegio de México.

- Ludlow Leonor (coord.) (2002). *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. 1, México: UNAM.
- Potash, Robert (1986). *El Banco de Avío de México. El fomento de la industria 1821-1846*, México: FCE.
- Prieto, Guillermo (1850). *Indicaciones sobre el origen, vicisitudes y estado que guardan actualmente las rentas generales de la federación*, México: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- (1852). *Informes leídos en la Cámara de Diputados por el Ministro de Hacienda, relativos al estado que guardan los diversos ramos del erario, y sobre las últimas operaciones practicadas en la deuda exterior e interior de la República Mexicana*, en la sesión quinta del 20 de octubre, sesión segunda del 28 de octubre y del 7 de diciembre de 1852.
- (1853). *Instrucción que deja Guillermo Prieto sobre posnegocios pendientes en la Secretaría que estuvo a su cargo, a su sucesor el Excelentísimo Sr. Ministro de Hacienda, Lic. José María Urquidi*, México: Imprenta de Vicente G. Torres.
- Romero, Matías (1870). *Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al cuadragésimo quinto año económico. Presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, el 16 de septiembre de 1870*, México: Imprenta del Gobierno, en Palacio, a cargo de José María Sandoval.
- Sánchez Santiró, Ernest (2009). *Las alcabalas mexicanas: 1821-1857. Los dilemas en la contrucción de la hacienda nacional*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Tenenbaum, Barbara (1986). “Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México (1826-1854)” en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México: Grijalbo.
- Torres Bautista, Mariano Enrique (1984). *Hacienda Pública siglo XIX*, México: AGN Sección Aduanas/Guías y Catálogos, núm. 65.