

Economía de Estado

El estanco del tabaco: relaciones entre el Estado y el capital entre 1821 y 1856	382
Origen histórico: el período virreinal	
Establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco	
La época independiente	
Organización de la renta en 1841: Dirección General de la Renta del Tabaco	
Las reformas del estanco en 1846	
Reversión de la renta a una empresa privada: 1848-1851	
Reasunción estatal del estanco en 1853 y supresión de la renta en 1856	

go, nunca tuvo el influjo económico ni fue materia de polémica tan grande para el interés nacional, como la celeberrima renta del tabaco. Ningún estanco de origen virreinal fue mas típico que la renta del tabaco, para mostrar la naturaleza de las empresas públicas monopolísticas del Estado mexicano en el marco de una sociedad cambiante, en la cual estas instituciones intentaban perpetuarse, junto con su opuesto: la libertad de industria.

El estanco del tabaco: relaciones entre el Estado y el capital entre 1821 y 1856

El estanco del tabaco es el que más y mejor representó esta forma de actividad del Estado en el siglo pasado. Por la peculiaridad de su existencia en el seno de un Estado burgués de derecho, como el instituido en 1824, el estanco del tabaco significó el testimonio más transparente de la tradición intervencionista estatal en la vida económica de la sociedad civil, aunque esta actividad en la economía se realizó en el marco de una rama aparentemente intrascendente: el tabaco.

El monopolio del tabaco consistió en la empresa de Estado más compleja de las establecidas en el Virreinato novohispano. Comprendía el control de las regiones destinadas al cultivo de la planta y la contrata con los agricultores; el procesamiento en fábricas del Gobierno, la distribución en multitud de estancos a cargo también del Gobierno esparcidos a lo largo y ancho del territorio nacional, y la custodia del producto y combate al contrabando de tabacos o materias primas para prepararlos. Al mismo tiempo fue uno de los experimentos más aleccionadores para el México independiente como monopolio económico de Estado, como renta del erario y como concesión ocasional a favor de particulares.

La renta del tabaco es citada, entre otras instituciones, como ejemplo típico de una empresa pública de antaño, según acertadas interpretaciones de José Francisco Ruiz Massieu, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, en

sendas obras que examinaremos adelante.²⁵ Aquí abundaremos sobre la organización, funcionamiento e historia de esta empresa estatal en la que se traslucen nítidamente los problemas que encaró el Estado mexicano que detentaba un monopolio cuando, al mismo tiempo, propugnaba la libertad de industria y cómo logró resolver la disyuntiva. La existencia de la renta del tabaco da luz sobre los hondos motivos que han empujado al Estado para asumir este tipo de monopolios y contribuye a explicar su razón de ser, pues no es otro nuestro propósito al disertar tan abundantemente sobre ella.

Origen histórico: el período virreinal

El estanco del tabaco constituye, con toda la trivialidad que podría suponer e inspirar, uno de los impulsos de origen de la actividad del Estado en la vida económica. Es también uno de los puntos conspicuos de arranque de una tradición que fortalecida con él, que caracterizará al México de siempre, tradición enraizada en la condición del Estado como organizador de la economía. Fue una de las dos nuevas rentas establecidas por José de Gálvez —con los correos— cuando realizó su célebre Visita General a la Nueva España. El estancamiento, como lo hemos observado, ya era una costumbre ancestral pues antes de su arribo existía la renta de azogues. Gálvez realizó tres medidas centralizadoras en consonancia con el estatismo regalista borbón, que manifiestan los métodos intervencionistas del Estado español: revocación de servicios concesionados a corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el del correo arrendado a particulares; expropiación de un negocio privado que se juzga de beneficio público e interés de Estado, como los naipes; creación de monopolios de Estado como los de la sal, pólvora y el tabaco.

Tal forma de ser y obrar del Estado hispánico en la Nueva España inaugurada por los borbones, sigue siendo vigente en el México contemporáneo. Los

²⁵ Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública*. México, INAP. 1980. Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1983.

rasgos sobresalientes de la administración pública mexicana, rasgos que caracterizan sus tendencias históricas, siguen empapados por la tradición impuesta por la Casa de Borbón con su trascendente reforma efectuada en tierras americanas. El proyecto de la reforma había surgido en lo general desde los tiempos de Felipe V, el primer monarca español de la dinastía de Borbón, cuando implantó las secretarías de Estado en la primera mitad del siglo XVIII y que gradualmente fueron sustituyendo a los consejos. De estas instituciones surgieron las secretarías de Estado mexicanas tiempo después.

Pero la reforma en los dominios ultramarinos fue propuesta en 1743 por un experimentado funcionario hispánico: José del Campillo y Cosío, en su trabajo *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, que a pesar que permaneció inédito durante muchos años circuló profusamente en los ambientes gubernamentales e influyó decisivamente en la reforma administrativa aplicada en la Nueva España. Entre otras propuestas que fueron ejecutadas, Campillo y Cosío sugirió la implantación de las intendencias y la Visita. Sostiene que “esta Visita servirá para dar al rey y a sus ministros los informes que necesiten para dos fines: el primero para restituir el gobierno político de aquellos reinos, y política de su antiguo estatuto; y segundo, para disponer y preparar las cosas al establecimiento de este nuevo sistema de gobierno económico”.²⁶

Establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco

La Visita General se llevó al cabo y con tal encargo fue despachado a la Nueva España don José de Gálvez, que arribó al Virreinato a mediados de 1765. De su comisión dejó el *Informe General* fechado en 1771, que hemos venido examinando, y en el cual relaciona sus actividades de reforma de la administra-

²⁶ Campillo y Cossío, José. *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*. Mérida, Venezuela. Universidad de los Andes. 1971. Ver especialmente Primera Parte, capítulos III y IV, donde trata a la Visita General.

ción virreinal.²⁷ Como dijimos uno de sus principales logros fue la creación de la renta del tabaco y el propio Gálvez relata que su estancamiento ya había sido propuesto por Palafox y Mendoza a su sucesor en el Virreinato, conde de Salvatierra. La propuesta ni órdenes reales de 1761 lograron que así ocurriera y que gradualmente el monopolio fuera asumido por el Estado. En su lugar la venta del tabaco se concesionó a un particular, hasta que en agosto 13 de 1764 fue establecida como renta bajo la administración de la Dirección General del Tabaco, siendo finalmente estancada en marzo, al año siguiente. Para vigilar la buena marcha del establecimiento se formó una Junta, en tanto que para auxiliar al director general se nombró a un contador, dos oficiales, un tesorero con su amanuense y dos fieles de almacenes. La empresa pública de tabacos había crecido tanto, que Gálvez cuenta que para atender las fábricas de México, Puebla y Orizaba se habían contratado a 12 mil operarios de ambos sexos.²⁸

La mencionada Junta estaba formada por el virrey, don Joaquín de Monseñat/Marqués de Cruillas (1760/1766), Francisco Armona, entonces visitador general de la Real Hacienda, y Sebastián Calvo, alcalde del crimen. La presidencia de la Junta fue conferida al virrey, quien la instaló el 11 de noviembre de aquel año, en ausencia del visitador, quien había fallecido en el viaje. Para conducir el estanco se nombró a Jacinto Díez de Espinoza como director y a Francisco Fuentes como secretario.

Se tomaron medidas inmediatas para echar a andar al estanco, comenzándose por formar un inventario de la producción de tabaco y un censo de todos aquellos agricultores, comerciantes, almacenistas y polvoristas, dedicados a su producción, elaboración y venta. Acto seguido se prohibió la siembra a toda persona no autorizada. Es decir, se suprimió la participación actual de los particulares y se evitó la futura. Sin embargo, al año siguiente, el 16 de junio, se acordó la concesión del estanco por medio de arrendamiento a los particula-

²⁷ Hay un trabajo en el cual se reseñan las experiencias de la Visita de Gálvez: *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España* de Herbert Priestley. México, Editor Vargas Rea. 1953.

²⁸ *Informe General de Gálvez*, pp. 19-54.

res. Esta resolución, a decir de Fabián Fonseca y Carlos Urrutia, fue impopular porque atrasó el pago a los cosecheros y no enriqueció al erario, y por su carácter de estanco tampoco favoreció al comercio.²⁹

El virrey citó a la Junta el 3 de septiembre de 1765, fungiendo como vocal de la misma el nuevo visitador, José de Gálvez. Entonces se tomó una decisión trascendental: la supresión definitiva de cualquier concesión a los particulares, conservando el Gobierno virreinal la administración de la renta del tabaco. Comenzaba así el peregrinar del estanco del tabaco dentro de una dramática historia que lo llevaría de la administración pública a la administración de los particulares y de ésta a aquélla, desatándose en torno de este oscilar la más interesante discusión sobre el papel del Estado en la economía durante el siglo pasado.

En las siguientes sesiones de trabajo de la Junta se expidieron importantes disposiciones sobre la administración del estanco, tanto en lo relativo a la producción y comercialización, como en lo referente a los problemas incumbentes a su gestión interna. El interés sobre el estanco tuvo eco en la Península, motivo por el cual el rey instó al Superintendente de Hacienda, Marqués de Esquilache, que dispusiera lo conveniente para su mejor arreglo y al nuevo virrey, Marqués de Croix, que se ajustara a las disposiciones peninsulares sobre el funcionamiento de los estancos. Entre otras disposiciones, Esquilache y Croix acordaron independizar el funcionamiento del estanco por medio de su Junta y dirección general, prohibiéndose toda intervención a otras autoridades virreinales.

La renta del tabaco siguió siendo un asunto de interés regio, por lo que, por cédula real del 11 de mayo de 1776 se instruyó a Gálvez para que se ocupara de la administración del tabaco. Al año siguiente, con fecha 24 de octubre, se suprimieron los ramos directivo y económico como competencias de la Junta, res-

²⁹ Fonseca y Urrutia, *op. cit.* Tomo II, p. 357. La información del estanco del tabaco, concerniente a la época virreinal, es una cortesía del Maestro Francisco José Díaz Casillas.

tringiéndose sus facultades a las meramente judiciales. No debemos extrañarnos que la Junta sufriera con esta merma una pérdida de importancia, por lo que su eclipse fue irrefrenado, hasta su completa eliminación en 1786. A partir de este entonces, el arreglo de la renta del tabaco fue establecido en la *Real Ordenanza de Intendentes*, tocando la administración del estanco a la Junta Superior de la Real Hacienda, más particularmente encargada en el Superintendente Delegado.³⁰

La renta, con base en la *Ordenanza de Intendentes*, fue organizada en cuatro ramos: cosechas y compras de tabacos, administración y venta, resguardo de la renta, y la fabricación de puros y cigarros. El cultivo quedó circunscrito a Córdoba, Orizaba y Teuxtílán, pero se recibieron todavía las producciones de otras regiones de lo que hoy es Veracruz, Nayarit y Puebla. Para combatir el contrabando y proteger todo lo relacionado con la renta del tabaco, se estableció un resguardo que funcionó con eficiencia bajo la conducción de la nueva administración del estanco.

Además de la injerencia del Superintendente Subdelegado, intervenían en el manejo de la renta el virrey y el director general, este último responsable de lo económico y directivo, subordinándose a su persona un grupo de empleados. Le apoyaban en su función la Contaduría General, encargada de la cuenta y razón, así como de la glosa, y la Tesorería General, en la que ingresaban todos los productos líquidos de la renta. Por disposición de abril 11 de 1783 la Tesorería también comenzó a ingresar los productos de la pólvora y los naipes, rentas de las que ya tuvimos ocasión de tratar. La renta del tabaco estuvo tradicionalmente normada por una disposición expedida por el Marqués de Croix, de mayo 15 de 1768, es decir, vigente cuatro años después de fundado el estanco. En ella se perfila una organización que casi no fue alterada durante el Virreinato y tampoco mayormente durante la época independiente.

³⁰ *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, ya citada. Según su artículo 79, la renta del tabaco estaba a cargo del mencionado funcionario, junto con las rentas correspondientes a las de alcabalas, pulques, pólvora y naipes.

El aspecto más interesante del estanco lo constituye la organización de la producción, puesto que aquí tenemos, ni más ni menos, la típica empresa estatal mexicana de antaño. No se trata, como se pudiera creer, de una entidad simple; todo lo contrario, tanto por su organización, como por sus procesos productivos, la renta del tabaco constituyó una empresa compleja. Bajo la dirección general operaban 11 administraciones o factorías, situadas en importantes ciudades del país: México, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Córdoba, Orizaba, Valladolid (hoy Morelia), Guadalajara, Rosario, Durango y Mérida. Paralelamente se establecieron cuatro administraciones independientes, situadas en Monterrey, Coahuila, Santander y Mazapil. Bajo estas administraciones funcionaban los fielatos de distrito, ubicados en poblaciones pequeñas, en tanto que dependientes de ellos operaban los estancos establecidos en rancherías y haciendas.³¹

La operación del estanco se fortaleció desde 1766, merced al bando que prohibió a los particulares la fabricación de puros y cigarros. Para ocupar este vacío fue establecida la Fábrica de Puros y Cigarros el 12 de mayo de 1769. Al poco tiempo de entrar en funcionamiento esta fábrica contaba ya con 7 mil empleados, tanto hombres como mujeres. Una década después, en 1788 el estanco del tabaco estaba organizado de la siguiente manera:

Dirección General: director general, asesor, escribano y portero.

Contaduría General: contador, oficial mayor, dos oficiales, un archivero y un portero.

Tesorería General: tesorero general, oficial mayor, oficial segundo, cajero, dos cobradores de libranzas y dos contadores de moneda.

Almacenes Generales: fiel administrador, fiel de peso, dos oficiales interventores y dos mozos.

Administración General: administrador general, contador y cuatro oficiales mayores.

³¹ Fonseca y Urrutia, *op. cit.*, II, pp. 293-394.

Administración de la Capital: administrador cajero, oficial de libros, escribiente, dos tercenistas, dos recortadores de cigarros, dos mozos y 64 estanquillos.

Resguardo de la Capital: comandante, teniente, guarda mayor, tres cabos, 20 guardas ronda y 38 guardas garita.

Resguardo para Visitas: cinco visitadores, cinco tenientes, 14 guardas, siete guardas patricios, guarda veredero y escribano.

La administración foránea comprendía fábricas establecidas en las siguientes poblaciones: Querétaro, Toluca, Tulancingo, Texcoco, Actopan, Apan, Chalco, Cuautla, Zacualpan, Xochimilco, Santiago Tianguistengo, Ixmiquilpan, Tula, Cuautitlán, Zinacantepec, Taxco, Temazcaltepec, Tenancingo, Huichapan, Real del Monte, Cuernavaca, Zultepec, Cadereita, Atzacapotzalco, Mexititlán, Tepecuilco, Zumpango, Ixtlahuacán, Xilotepec, Coyoacán, Río Verde, Chilpancingo, Acapulco, Huejutla, Ixtapalapa, Guadalupe, Tamiagua, Guadalajara, Valladolid, Durango, Rosario, Puebla, Veracruz, Orizaba, Córdoba y Mérida. Por lo general, el personal en cada población comprendía a un administrador y un número diverso de encargados de estanquillos, que iba de los tres que habían en Guadalupe, hasta a los 57 de Huejutla.

En tratándose de ciudades mayores, como Querétaro, además había un oficial interventor, un escribiente, un tercenista, un contador y un mozo de almacenes. La fábrica dependía inmediatamente del director general y estaba formada por el administrador, interventor, sobrestante mayor, fiel de almacenes, ocho guardas, 14 estanquilleros y 100 fieles agregados a la administración. También la administración de Guadalajara era de importancia, encargándose de ella, además del administrador, 10 empleados de la fábrica, 16 empleados de resguardo, 21 administradores de cabecera de partido, 18 estancos de la ciudad, 934 fieles y dos dependientes de fábrica. Valladolid, Oaxaca y Mérida eran también sedes importantes del estanco, teniendo una organización similar a la de Querétaro y Guadalajara.

Como adelantamos, subordinadas inmediatamente de la dirección general, operaban las administraciones independientes de Monterrey, Coahuila, Santander y Mezapali, cuya organización de la producción de puros y cigarros era idéntica a las anteriores. Finalmente, la Fábrica de Puros y Cigarros de la Capital del Virreinato estaba configurada de la siguiente manera: administrador, contador, oficial mayor, oficial segundo, dos cajeros, fiel de almacenes, maestro mayor, sobrestante mayor, cuatro guardas, dos maestros mayores y dos maestros mujeres.

El estanco del tabaco era rentable y produjo pingües ganancias a la Corona española. En un documento de 1850, relativo a la renta del tabaco, se hace mención de la importancia de este ingreso estatal para la Corona española: “al recibirse del Gobierno de estos reinos el conde de Revillagigedo, se hallaba establecido el estanco del tabaco; y aunque de más moderna creación que las alcabalas, era la renta que rendía mayores cantidades a beneficio del rey, a quien se le remitían, por haberse declarado pertenecer al erario de la Península”.³²

Durante la penúltima década del siglo XVIII la renta del tabaco se consideraba capaz de producir resultados positivos no sólo para el erario, sino para causas tales como la colonización de territorios extranovohispanos. Así, se dispuso que la mitad de la producción se destinara a España y parte a Luisiana, esperándose que en esta última se pudiera, con los fondos provenientes de la renta, consolidar el dominio hispánico en esta provincia. No resultó de tal modo porque el transporte de la producción hacía que el tabaco mermara, resultando en consecuencia pérdidas y haciendo que su ingreso se redujera. Por consiguiente, se suprimió el envío a Luisiana en enero 28 de 1790.

La renta del tabaco nunca fue un ingreso hacendario completamente popular, sobre todo entre los antiguos productores, que aumentaron sus deman-

³² Firmado por Zitaraleg: *Ligera reseña histórica de la renta del tabaco, tomada desde la época del excmo. sr. conde de Revillagigedo; utilidades que ha producido, conveniencia de su permanencia, necesidad de que el Gobierno la administre por sí y nulidad del contrato de compañía celebrado en 15 de agosto de 1815*. México, 16 de mayo de 1850. Sin dato de casa editorial. p. 1.

das para que cesara el estanco. Así, receptivo a tales demandas, en 1789 el rey solicitó al virrey de la Nueva España que estudiara la posibilidad de suprimir el estanco, no teniendo éxito los solicitantes. Al respecto, el virrey informó que las demandas provenían de unas cuantas personas cuyos intereses eran afectados por el estanco, pero que la población en general aceptaba al monopolio. Pero, para apaciguar a los quejosos, se abrió la alternativa que éstos, antiguos propietarios de cigarrerías, ocuparan estanquillos y plazas en las fábricas, toda vez que se empleó a todos los operarios que habían laborado bajo los antiguos dueños.³³

La cuantía y cualidades de la organización del estanco, no dejan sospecha alguna con respecto a la importancia de la renta para el Estado hispánico. El problema en el futuro, para el Estado nacional que sustituyó al Virreinato, era cómo conciliar esta formidable empresa estatal, monopolio de Estado, con los principios liberales consagrados en la Constitución de 1824.

La época independiente

En el Estado recién constituido la renta del tabaco iba a ser revisada y así fue. En 1822 la comisión de hacienda del Congreso dictaminó que el estanco debía resumirse en el mero expendio, es decir, el Estado asumiría la renta sólo desde uno de sus aspectos, liberando la manufactura para su atención por parte de los particulares. Las instituciones administrativas tienden a su autopropagación, nunca a su suicidio; ello explica porqué el director general de la renta, don Carlos López, no sólo preparó una memoria explicativa de la importancia del estanco, sino también que la impugnación al dictamen anterior fuera exitoso. Fue así como se consiguió mantener con vida a la renta del tabaco, pero sólo por dos años más, para luego procederse a su liberación; sin embargo, en julio

³³ En su respuesta, de enero 4 de 1789, el virrey argumentó también que la renta del tabaco, por su cuantía y facilidad de recepción, era irremplazable por cualquier otra forma de ingreso, además que, comparado con cualquier otro ingreso hacendario, el causante lo pagaba con gusto. Este argumento hacendario, pesado de sí, sin duda coadyuvó a dar solución al problema en la forma hecha. *Ibid.*, p. 6.

9 de 1823 se rectificó esta medida, sustituyéndose por otra que mandaba que se cubrieran los adeudos a los cosecheros, según producción de este año.

Esta era, como puede observarse, la formidable institución administradora del tabaco legada por el Virreinato al régimen independiente. Tal como lo apreciaremos, el nuevo Estado no renunció a las rentas provenientes del tabaco, pero al mismo tiempo, trató de asimilarla a los principios de la Constitución de 1824, que había consagrado la libertad de industria. Esta cuestión, sin embargo, nunca consiguió obtener consenso entre la naciente burguesía empresarial —principalmente aquella relacionada con el ramo del tabaco desde los tiempos coloniales— ni en algunos círculos gubernamentales y, más ampliamente, en la opinión pública.

La Constitución de 1824 había establecido, como principio de Estado de derecho, los derechos del hombre y el ciudadano. Una Constitución así no podía coexistir formalmente con un monopolio que repugnaba a una Carta que se sustentaba en aquellos derechos, catecismo de todas las libertades. Sin embargo, la Constitución del 24, como ha sido advertido por varios de sus contemporáneos, estaba en abierta contradicción con una sociedad a la que Mora había definido como “colonial”. Otro problema fue que, por la instalación del federalismo, la administración financiera demandó la distribución de ingresos entre los estados, tocando la suerte a la renta del tabaco de repartirse entre los tantos estados que formaban a la República. Esto fue un golpe casi mortal para el estanco porque, a decir por un publicista de la época, se perdió “unidad de acción en la administración de la renta”, sin que el erario sacara provecho alguno. Para hacer todavía más sombrío el panorama del estanco, cada entidad federativa decidió políticas diversas sobre su administración. Así, en tanto algunos estados conservaron el estanco, como Querétaro, otros lo liberaron, como Puebla y Jalisco, ocurriendo que unos más, como el estado de México, lo revirtiera al Gobierno de la República en 1829.³⁴

³⁴ *Ibid.*, p. 8.

Así, la implantación del régimen federal contribuyó a la gradual extinción de la rica renta del tabaco. Se llegó incluso al caso de paralizar al funcionamiento de la República como totalidad con relación al tabaco, pues para que el producto transitara de la Capital a Jalisco, por ejemplo, se tenía que pasar por Querétaro, resultando de ello la seguridad de la confiscación en este último por aquí estar estancado. Así, financieramente hablando, México se parecía más al Sacro Imperio Romano Germánico en el siglo XVII, que a un moderno Estado burgués de derecho.

El estanco había sido tradicionalmente visualizado sólo hacendariamente, es decir, como fuente de nutrición financiera del Estado. Parece que al estar en abierta contradicción a la sociedad que se pretendía edificar, y a pesar de la probada eficacia de la renta del tabaco como fuente del erario, en mayo de 1829 se procedió a liberar el cultivo del tabaco, suprimiéndose el estanco y restando con ello una renta directa al Estado.³⁵

Habiendo existencias aún en los almacenes gubernamentales, se decretó que a más tardar la nueva disposición se ejecutaría en diciembre del año siguiente. Por su parte, de conformidad con el régimen federal, se dejaba a los estados en libertad de mantener o abolir el estanco. Los que hicieran lo segundo, estaban facultados de imponer tributo sobre el consumo del tabaco, fijando la cuota a discreción. Por su parte, la República obtendría medio real por cada libra de tabaco tenida en su poder por los cosecheros y devolvería a aquéllos los tabacos existentes en sus almacenes como pago de los créditos contraídos en 1821. La liberación era plena: para tal objeto se autorizó la exportación de los tabacos devueltos por el Gobierno y los que no salieran del país quedaban libres de gravámenes hasta que sus propietarios estuvieran en disposición de venderlos. Finalmente, para sistematizar la ejecución de la ley antes mencionada, se expidió un Reglamento en la misma fecha.³⁶

³⁵ Ley de mayo 23 de 1829 sobre la libertad de la siembra y expendio del tabaco. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo II, pp. 112-113.

³⁶ *Reglas dictadas por la Secretaría de Hacienda para el cumplimiento de la ley anterior*, *op. cit.*, pp. 235-236.

Poco después, en marzo del año siguiente se procedió a concesionar la renta del tabaco a los señores Wilson y Garay, intentándose por esta vía reanimar al ramo, que se encontraba en una situación postrada. Estando agotadas las reservas del producto en los almacenes del Gobierno, se autorizó a éste a contratar la concesión con la compañía particular, acordándose la partición al 50% de las utilidades. Se había procedido, pues, a revivir el estanco, pero bajo la modalidad de la concesión a particulares de nueva cuenta.

Estando concesionada la administración de la renta del tabaco, su administradora, la Dirección General de Rentas —que había sustituido a la Dirección General de la Renta del Tabaco en esta encomienda—, resintió la merma de competencias, porque en 1831 se dispuso que en tanto persistiera el arrendamiento ésta tendría las siguientes funciones: 1) intervenir en la administración representando al Gobierno, limitándose a reconocer los ingresos y erogaciones, el arreglo de la cuenta y razón, y el debido manejo de estos objetos para que marcharan en consonancia a las normas del caso; 2) recoger oportunamente la cuenta general para las disposiciones de ley; 3) escuchar a su representante o representantes sobre los cambios a que hubiere lugar. En lo general, la Dirección General de Rentas servirá de intermediación entre el Gobierno y la compañía.³⁷

No obstante, la libertad de producción y comercio no se había impuesto junto con la concesión a particulares, sino lo contrario, en mayo de 1832 se derogó la ley de mayo 29 de 1829 que establecía dicha libertad. En la nueva disposición se declaró que “subsistirá el estanco del tabaco en rama en todos los Estados Unidos Mexicanos, y sólo al Gobierno competará la facultad de sembrarlo”. Pero, con base en esta disposición, a su vez podrá delegarlo “a particulares en los términos y bajo las condiciones que le parezcan oportunos, pactándolas con

³⁷ *Reglamento provisional para la Dirección General de Rentas*, de julio 7 de 1831. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo II, pp. 342-343.

ellos libremente”.³⁸ Las perjudiciales consecuencias se adivinan: contra la libertad de industria se había establecido un monopolio, sólo justificable por ser de Estado, que ahora se concesionaba en beneficio de particulares mancillando groseramente aquélla la libertad que se postulaba.

Con respecto a los estados, se les concedía nuevamente la facultad de estancar o liberar el tabaco, pero sólo a lo referente a su manufactura. Los que tuvieran fábricas podrían surtirse de materias primas de cualquier otro estado de la propia República. No habiéndose decidido la asunción gubernamental de la renta o su contratación con particulares, se previene que en el segundo caso los directores y empleados de la compañía serán nombrados y removidos libremente por el propio Gobierno, pero a propuesta de la propia compañía, asentándose que la contrata sería por seis años.

En junio 3 de 1833, estando en el poder los reformadores encabezados por Gómez Farías resultaba obvio que sus ideas liberales se harían escuchar condenando al estanco. Fue así que se decretó nuevamente la libertad de la siembra y expendio del tabaco. Según la disposición “la siembra y expendio del tabaco serán libres por parte del Gobierno en general”, pero se mantiene subsistente la prohibición de importación de tabaco extranjero, no la de poder exportarlo. Se derogó la ley de mayo 26 de 1832 y se autorizó al Gobierno para que, desde luego, entrara en tratos con la empresa concesionaria para su liquidación.³⁹

Tal como se puede apreciar, hasta 1833 no existía plenamente elaborada una doctrina estatal con relación al papel de la renta del tabaco. Las opiniones varían extraordinariamente sobre el punto y, al mismo tiempo, los reemplazos gubernamentales entre federalistas y centralistas se asemejan en algo: no tie-

³⁸ Ley que deroga la de 23 de mayo de 1829, que declaró libre la siembra y expendio del tabaco, op. cit., pp. 437-439. En el artículo 1o. de esta disposición se asienta la derogación de la ley del 29, así como la de 24 de marzo de 1830, aquí examinada, “en la parte que suspendió sólo hasta fin de diciembre del año de 1830, los efectos de aquella disposición”. Ver también tomo II, pp. 437-38.

³⁹ *Circular de la Secretaría de Hacienda de junio 3 de 1833, por medio de la cual se establece la libertad del tabaco en su siembra y expendio*, op. cit., tomo II, p. 559.

nen una concepción clara de la naturaleza de la renta ni del destino que pudiera tener para la política del Estado. Algunas intervenciones de personas interesadas en el problema de la renta, sin embargo, parecen indicar el camino que deberá seguir el estanco como empresa de Estado.

En una exposición dirigida contra un dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, aparecida en 1831, se toca directa y llanamente este punzante tema que se concebía en el México de entonces como una cuestión cardinal. Se explica que a cualquiera le resultaría extraño que un país, como México, organizado con base en el principio de libertad, subsista el estanco del tabaco cuando todos los demás han desaparecido. Añade que, “en verdad, que no hay hombre racional que no palpe y confiese que el estanco del tabaco es una agresión, una ofensa manifiesta de la libertad y prosperidad”. En un suelo donde la planta del tabaco crece por todos lados, solo pocos pueden aprovecharse de ella, so pena de embargo y castigos. La producción se reduce a una pequeña cantidad, que el Gobierno cree que le rendirá una renta pequeña, en vez de fomentar su producción en gran escala para beneficio de la colectividad. Todavía más, “este monopolio pernicioso y reprobado por la justicia, la economía y el bien público”, va acompañado por males paralelos como el incremento de empleados y el contrabando, y es causa de extorsión y lágrimas.⁴⁰

Semejantes argumentos, pesados como se presentan, serían suficientes para dejar sentado el pensamiento engendrado contra el estanco, sin duda por personas interesadas y por tanto seguramente afectados por su existencia. Sin embargo, el que se juzgue que la forma de funcionamiento del estanco, que ha vuelto a ser concesionado, sirva “para enriquecer a algunos particulares”, y que éstos estén por perder su propio capital, no hace sino traslucir un negocio ne-

⁴⁰ *Breves reflexiones sobre el dictamen de la Comisión de Hacienda, sobre el estanco del tabaco.* México, Imprenta de las Escalerillas. 1831. Un punto de vista similar se expresa, aunque indirectamente, en una exposición titulada *Contestación al artículo editorial inserto en el suplemento número 7 de la Voz de la Patria, sobre la renta del tabaco*, firmado el 16 de agosto de 1831. México, Imprenta del Aguila, 1831. El foco de la exposición se encamina a defender la idea de eliminar el carácter estancado de la producción del tabaco.

gativo. La cuestión, no obstante, no es tal, pues con opinión diversa otros sectores de la vida del país defendieron las bondades del estanco como tal.

Un año antes, la Comisión de Hacienda del Congreso de Querétaro había expedido un *Dictamen* bien distinto sobre la función social del estanco. En su exposición se observa claramente el sentido estatal que conlleva el monopolio del tabaco dentro del marco de un régimen constitucional, inaugurado apenas unos años atrás. Por principio se evoca la oposición de los maestros de la Fábrica de Puros y Cigarros de la localidad a la extinción del estanco del tabaco, según decreto de junio de 1829. Conscientes de la incompatibilidad de “las palabras estanco y libertad”, por ser “contrarias”, deben sin embargo compatibilizarse dentro de las instituciones liberales.⁴¹

Y si de virtudes se trata, no de sus defectos, aquellos maestros alegan a favor de la duplicación de la producción y la cuatriplicación del consumo. Al abaratarse la producción, como ha ocurrido, el contrabando ha empezado a ceder. Así, confesando de parte que encuentra la flagrante contradicción entre el estanco y el gobierno libre, la Comisión susodicha no deja de inclinarse a favor de “la reflexión de que la libertad debe regularse con la utilidad”. Así, aceptando que el monopolio puede entorpecer a la agricultura y la industria, y que crea un privilegio para unos cuantos, en perjuicio del productor y el consumidor, sabiéndose que contra ello aconseja la “economía política”, se debe sin embargo buscar sus beneficios.

Así, la Comisión encontró que la industria del tabaco había alcanzado un grado de perfección a pesar de la estrechez de su esfera de actividades, provocándose que los cigarros producidos sean superiores a los introducidos por los contrabandistas. A esto debe agregarse que teniendo mejores salarios los operarios del estanco, están más capacitados y son mejores productores. Y aquí

⁴¹ *Dictamen de la Comisión de Hacienda del H. Congreso de Querétaro en favor de la continuación de la renta del tabaco*. Querétaro, Imprenta del ciudadano Rafael Escandón. 1830. El dictamen fue firmado el 20 de marzo de este año.

el argumento básico, piedra angular del sentido de un estanco dentro del Estado de derecho: “considerado el estanco como privilegio exclusivo no ofende los derechos de igualdad de ciudadanos, porque no se establece en beneficio particular de alguno, o de varios; sino de toda la sociedad”. Es decir, la Comisión juzga que dentro del principio de libertad de industria, en el que se asienta el régimen constitucional, un monopolio de la República es compatible con aquél, cuestión inadmisible en tratándose de un monopolio de particulares.

Ahora bien, ya que se trata de Querétaro, una entidad federativa, la Comisión juzga que tal estado no es el único comprador de cosechas, por lo que no perjudica al productor, que mantiene precios cercanos a los costos, beneficiando al consumidor y que “siendo el estado un comerciante en grande”, con ello abate fletes, fomenta el comercio en pequeño, está exento de alcabalas y vende más barato que cualquier particular que se dedica al negocio. Por tanto, la Comisión cree que el estado de Querétaro no es un monopolista codicioso, sino un hábil comerciante. Tal argumento sería aplicable, naturalmente, a la República entera.

Por consiguiente, concluye por lo anterior que “sería bastante inclinar a la Comisión a la permanencia del estanco; porque si el fin de la sociedad civil es la felicidad de los asociados, nada importan los nombres alagüeños si ha de acompañarse de verdaderos males y privaciones”. De eliminarse el estanco, el consumidor recibirá una mercancía menos barata, lo que induce a decir la Comisión de los males posibles, lo mejor es el menor de ellos.

Hay además otro poderoso argumento a favor del estanco que blande también con fina esgrima la Comisión queretana: que estando la propiedad rústica en el estado en pocas manos y habiendo pocos capitalistas —como seguramente ocurría en toda la República—, mínimas posibilidades existían a favor de la expansión de la producción tabacalera fuera del estanco. Así, en nuestro entender fue la ausencia de capitalistas y el predominio de la propiedad rústica, en manos de unos cuantos terratenientes, lo que constituye el fundamento histórico y económico que provocó que la renta del tabaco fuera de tal modo: más que

un ingreso fiscal, se convirtió en un modo de actuar del Estado nacional en el seno de la vida económica.

Aludiendo la pluma autorizada de don José Canga y Argüelles —citándose al efecto sus *Elementos de la ciencia de hacienda*—,⁴² quien se inclina por la conservación de los estancos como ocurría en Europa y la América hispánica, la Comisión concluye su exposición haciendo las siguientes proposiciones: 1) revocación del decreto de 4 de junio de 1829, por el cual se extingue la renta del tabaco; 2) contratación con los cosecheros por medio del Gobierno de la entidad queretana, de la cantidad de tabaco necesaria para el consumo local. La producción del tabaco seguiría reglas estrictas, a las que se sujetaría también su venta.

También, a favor del manejo gubernamental de la renta, fue presentado un manifiesto suscrito por el general Vicente Prieto. La exposición del general Prieto estaba orientada a probar las ventajas públicas del manejo de la renta por mano de la hacienda pública, para lo cual hace gala de su dominio contable. Sin embargo, nos parece más interesante su apreciación sobre la naturaleza de la renta y a ella nos ceñimos. Como un autor precedente, Prieto tiene una excelente opinión de este ingreso gubernamental: “la renta del tabaco: ese precioso ramo que fue siempre el mejor diamante de la corona española, y que por una fatalidad, de las que ocurren a todos los gobiernos en su infancia, se dislocó y se llegó a destruir del todo en el nuestro...”⁴³

Ahora tan preciada gema debe recuperarse, por lo que Prieto habla de su actual “reorganización”, porque con ella el Gobierno dejaría de tener angustias financieras, se daría respuesta a un clamor popular, se repondría el crédito y se aliviarían los problemas de los acreedores. Creía inclusive que la renta era

⁴² La Comisión cita la edición londinense de 1825, precisamente dedicada a Guadalupe Victoria, Presidente de la República.

⁴³ *Manifiesto que el general Vicente Prieto hace de la importancia y ventajas que la renta del tabaco debe producir al erario público y de sus innumerables empleados y personas particulares*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1836 (firmada 3 de marzo de este año). pp. 15-16.

suficiente para llenar el déficit hacendario mensual, pero en el entendido que pasara a manos del Gobierno, “porque no hay duda que puesta en manos de negociantes particulares, ni se remedian las cuitas del erario, ni la renta llegará jamás a organizarse con perfección y utilidad, ni puede tampoco agrandar a la nación hacer un sacrificio de su libertad en un ramo tan importante de la agricultura y de comercio, por beneficiar a un pequeño número de sujetos particulares”.

Desenvainada su espada contra la concesión de la renta, Prieto pregunta al Gobierno cuánto sacó de ventaja de la cesión a la empresa privada y extiende su cuestionamiento a los cosecheros de Córdoba y Orizaba, a los que inquiriere sobre su situación pasada y presente. En parte debido a la guerra de Independencia, en parte por motivo del abandono de la renta del tabaco, la producción y fabricación del ramo empobreció poblados y a sus habitantes, tocando parte de culpa de esta decadencia a la compañía particular que la administraba. Por tanto, se lamenta que las industriosas familias que durante 44 años dieron 22.5 millones de pesos al Gobierno español, ya no los suministren al Gobierno mexicano. Aquí una de las grandes verdades de cualquier Estado develada con sencillez por Prieto: renta hacendaria que produce no puede ni debe perderse, ya se trate de un Estado absolutista, ya de un otro republicano que lo haya abolido.⁴⁴

El asunto, por tanto, es determinar la forma y método como la renta del tabaco debe asimilarse a la nueva situación política, pues algunos opinan a favor del restablecimiento de la renta a semejanza del Virreinato, en tanto que otros más propugnan la libertad absoluta. La restauración del estanco debería efectuarse, en opinión de Prieto, al margen de cualquier concesión que haga que refluyan las ganancias en cuatro comerciantes y con ello, virtualmente, vender

⁴⁴ Juan Enrique von Justi, notable teórico y practicante de la administración pública en la segunda mitad del siglo XVIII, creía en la importancia de la compatibilidad entre la forma de Estado y los ingresos hacendarios. Con respecto a la renta del tabaco se estaba tratando de ajustarla a la nueva forma del Estado recién constituido. Ver, del autor de esta investigación: *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara. 1986. p. 157.

la libertad de toda la ciudadanía y convertir a los cosecheros en esclavos de aquéllos. Se trata justamente de lo contrario: que el Gobierno pague “religiosamente” a sus empleados civiles y militares, que suministre las pensiones a las viudas y huérfanos, que forme un montepío como fondo de socorros para que vivan de ella los cesantes y militares sobrantes, que gravitan sobre el erario, en fin, que dé ocupación a familias enteras que en muchas poblaciones están en el ocio y la miseria por no saber sino trabajar el tabaco, como por tanto tiempo lo hicieron.

Por otra parte, Prieto advierte contra la exageración de la libertad de industria, más aplicable a productos “de primera necesidad”, como la nieve, las sales y otros ramos, “no respecto del tabaco que es de puro gusto y lujo, y aún si se requiere, de un vicio bien excusable, y que su contribución es directa, insensible, voluntaria, sin cuota fija, y con la retribución en el mismo acto”. Entre ambas alternativas no hay justo medio, en opinión del general Prieto, por lo que la elección debe seguir el restancamiento del tabaco de conformidad a las reglas virreinales, lo que favorecerá al Gobierno y los cosecheros al mismo tiempo. Con ello —insiste— se mejorará el abasto, se empleará a muchos brazos en el campo, fábricas y oficinas, se favorecerá a los arrieros, se afianzará la seguridad pública, se disminuirá la delincuencia y se cubrirá la desnudez de muchos pobres. Vista así, la renta del tabaco era entendida más allá de una concepción meramente fiscalista, adentrándonos en lo que desde el siglo XVIII se concebía como cameralística y que explicamos en su lugar.

Si la administración pública de la renta era tan prometedora, no estaba por demás condenar la posibilidad de que fuera concesionada a los particulares y así lo hace nuevamente Prieto: “pero después de todo, si la renta ha de caer en manos de cuatro negociantes, aunque bajo el aparato de una compañía con el Gobierno, vendrá en el acto abajo este cuadro desolador: no habrán las grandes fábricas en Guadalajara, Durango, Valladolid, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Orizaba, México, Guadalupe y otras ciudades, que antes existieron. Tampoco habrán factorías, beneficio para los cosecheros ni utilidad para el Gobierno. El

camino es otro, el arriba descrito, en el que impera el interés de la República y contra el cual, por cierto, se alzan los estancos departamentales que deben ser abolidos a favor del estanco nacional.

Pero, para concluir su ponencia, don Vicente sostiene que de no haber más remedio que la concesión, ésta debe ser parcial, conservándose el estanco de la Capital de la República y sus alrededores para dar trabajo a muchos brazos al abrirse nuevamente las fábricas de México y Guadalupe, aportando al erario la nada despreciable suma de 1.665.026 pesos.

Este punto de vista sobre la renta del tabaco, como otros expuestos que pugnan a favor del re-estanco, abren brecha a una tradición que llega hasta nuestros días. Estas exposiciones están sosteniendo que una forma de intervención del Estado en la vida económica, como la del tabaco, que ha dejado de tener un interés meramente hacendario, ahora sugiere un propósito superior: implantar una forma de industria que, aunque superflua y aun empeñada al lujo, señala que el Estado estará ahí donde lo dicte su interés y, más aún, su razón de Estado. No se trata sólo de rescatar un ingreso que algunos juzgan importante y otros inclusive vital; no, es más, mucho más: se trata de mantener fuentes de trabajo, combatir la ociosidad y el vicio, capacitar al obrero, contribuir a la seguridad pública, en fin, se trata de conseguir el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, en 1837 se procedió a concesionar la renta del tabaco a una empresa particular. Con ello se adelantaba en un camino que llevaría a la segunda y polémica concesión de 1848, con la alternancia de la administración pública del tabaco entre 1841 y 1846, al parecer con éxito relativo. Efectivamente, el 15 de abril de 1837 se dispuso el restablecimiento del estanco del tabaco, suprimiéndose la disposición de mayo de 1833 que declaraba la libertad de siembra y comercio. La restitución del estanco se haría, no obstante, de “manera gradual y prudente, y combinada con nuestras actuales instituciones, pro-

curándose así las ventajas nacionales, con el menor perjuicio de los intereses creados por virtud de la citada ley del año de 1833”.⁴⁵

En la nueva disposición sólo se autorizaba el cultivo en Yucatán y algunas regiones de Chiapas, así como en Orizaba, Córdoba, Jalapa y Huimanguillo, prohibiéndose por tanto en los demás departamentos. Se consideraba también la posibilidad de la asunción gubernamental de la administración del estanco o su concesión a particulares, de convenir. Y, en efecto, convino.

Organización de la renta en 1841: La Dirección General de la Renta del Tabaco

En 1841, cuando fenecía el año, la renta del tabaco volvió a manos del Gobierno, por lo que el estanco fue organizado bajo la forma de Dirección General. Antes de la expedición de la ley y reglamentos relativos a la organización, dos personas propusieron al Presidente de la República, López de Santa Anna, una interesante normación de la renta. Los autores, José Mariano Campos y Manuel Prieto, dijeron a Santa Anna que había recibido del Virreinato la “joya preciosa” que es la renta del tabaco y que confían en que en el futuro hayan resultados tan provechosos, como los habidos entre 1766 y 1821. Esta tradición ancestral abre un camino seguro y firme, por donde transitar sin tropiezos y obstáculos.⁴⁶

Campos y Prieto explican que el siglo XIX es distinto al XVIII y que la innovación del estanco debe ir aparejada a la conservación de las bases y reglas

⁴⁵ *Decreto de abril 15 de 1837, que fija las bases para el restablecimiento del estanco del tabaco, que dispone la ley de 17 de enero último.* Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo III, p. 361.

⁴⁶ *Reglamento que José Mariano Campos y Manuel Prieto han presentado al Exmo. General Presidente de la República, benemérito de la Patria, D. Antonio López de Santa Anna, para que en clase de proyecto se pueda tomar en consideración, a fin de que la renta del tabaco sea por cuenta de la hacienda pública bien y fielmente administrada.* México, Imprenta de Vicente García Torres. 1841. pp. 4-8. El proyecto fue rubricado por sus autores el 19 de noviembre de este año, con la mala suerte que, al final de cuentas, pese a que fueron incorporados a la Comisión elaboradora de la ley y reglamento de la renta, mano anónima los borró, de lo cual, en el colofón del documento, exculpan a Santa Anna.

generales que han servido de sustento al estanco del tabaco. En lo particular, debía conservarse su contabilidad, seguridades y garantía. Por lo contrario, se podía agregar la economía y la simplificación para mejorar la organización, ahora que la renta ha sido revertida al Gobierno. Por cuanto al personal, sugieren que el número de éste reúna a los empleados indispensables y nada más, pues “pocos empleados se necesitan, con tal de que tengan las aptitudes necesarias y siempre que los trabajos se distribuyan con tino y acierto”. En la época virreinal la planta comprendía un presupuesto de 313,561 pesos anuales, contra los 480 mil de la empresa particular concesionaria. Los autores consideran que la planta no debe superar los 280 mil pesos, es decir, ser más módica que la novohispana y más aún que la privada. Para el ingreso al servicio de la renta, además de la tradicional fuente que han sido cesantes y pensionistas, debe comprender también a viudas y militares retirados. De esta forma, dándose empleo a los dos últimos, se deshace el erario de una pesada carga y se le libera a éstos de los atrasos y las deficiencias del pago de pensiones. Particularmente los militares pueden atender los resguardos y las viudas los estanquillos establecidos en las poblaciones. De ninguna forma se deberá ratificar a los empleados actuales de la empresa concesionada, porque sería abultar con sus sueldos la nómina del Gobierno nacional.

Por cuanto al sistema de distribución, consideran que se debía conservar el actual, porque con ello se consigue ahorro y simplificación; además de ser ruinoso, no se deberá conservar el sistema económico implantado por la compañía concesionada. Con esta medida se comenzaría a reducir el odio que esta empresa había generado en las poblaciones, nacido precisamente por saberse el estanco en manos de particulares, no en las de la nación. Por tanto, argumentan que el tabaco, en contraste con otras rentas, como las alcabalas, debe ser ajeno a los intereses mezquinos y el abuso de infidelidad. No debían, por consiguiente, conservarse las gratificaciones que se concedían a los empleados, como lo hacía la mencionada compañía, pues “el estímulo para el empleado de Gobierno, consiste en la seguridad de sus destinos, en el honor que los debe caracterizar, en la esperanza de que sus familias disfruten alguna pensión después

de muertos, en la de ascender por la rigurosa escala de sus respectivas oficinas”. En suma, en nuestro entender, el establecimiento del servicio civil de carrera en la Dirección General de la Renta del Tabaco, por juzgarse que debe ser una entidad altamente profesional.

El proyecto de reglamento de la renta del tabaco, tan adecuadamente prologado por Campos y Prieto, definía al tabaco como una “renta nacional” que será administrada por la hacienda pública a partir del primero de enero de 1842. Estaría a cargo de la Dirección General del ramo, de la que dependerán 15 factorías y varias administraciones, fielaturas y estanquillos. La sede de la Dirección General seguiría siendo la Capital de la República y, además de la de México, habrían las siguientes factorías: Veracruz, Jalapa, Córdoba, Orizaba, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Guanajuato, Guadalajara, Chihuahua, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Morelia. Son básicamente las existentes desde la época virreinal. Por su parte, las fábricas se reducirán a las ciudades de México, Orizaba, Oaxaca, Querétaro, Guadalajara y Zacatecas.

Asimismo, Campos y Prieto sugieren la pervivencia de la *Ordenanza* de 15 de mayo de 1768 como normación del funcionamiento de la Dirección General y sus dependencias, tomándose de ellas las atribuciones con las cuales deben operar, en el entendido que sólo serán vigentes las disposiciones que no sean contrarias a la legislación establecida en la República. Por cuanto a la siembra, se conservaría vigente la contrata establecida por el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre y la empresa concesionada, de 15 de enero de 1839. Con relación a la compra de materiales, como papel y madera, se adoptaría el sistema de compra en el mercado por juzgarse más económico y eficiente.

Con respecto a la jerarquía de autoridad, la Dirección General dependería del Gobierno, las factorías del director general y las oficinas subalternas de las factorías. Por su parte, los empleados serían nombrados por el Gobierno a propuesta de la Dirección General y gozarían de una remuneración fija. Asunto importante era que “en todo nombramiento se preferirá la aptitud, el mérito y

el ahorro de sueldo para la hacienda pública” y se procedería por medio de ternas. Para la planta de empleados en cada factoría —Campos y Prieto se refieren a cada una de las antes mencionadas—, se propone como personal, en lo general, a un factor, un contador, un oficial, un escribiente y un mozo. En algunos casos añaden a un maestro de fábrica, en otros hay un oficial escribiente, sumándose en una persona dos oficios. Con respecto a los Almacenes Generales, estos estaban a cargo de un fiel administrador, auxiliado por un contador, un escribiente, un capataz y un mozo. Finalmente, el titular del ramo, el director general, estaba apoyado por el contador, el tesorero, tres oficiales, archivero, tres escribientes, escribano y el portero.

Tal fue el proyecto, ahora observemos el que se formó al efecto y se puso en la práctica.

Efectivamente la renta se organizó en una Dirección General, forma de institución administrativa natural por el carácter del ramo del tabaco. En diciembre de 1841 renació la Dirección General de la Renta del Tabaco cuando Santa Anna ejercía uno de los varios períodos gubernamentales. Antes, sin embargo, se fijaron las bases por las cuales la renta era asumida, nuevamente, por la hacienda pública.⁴⁷

Según este decreto, fueron las juntas departamentales las que solicitaron la revocación de la renta, rescindiéndose la concesión, con lo cual estuvo de acuerdo la opinión pública, y por temor a que estando la renta en manos de estos particulares se llegara “a una total desorganización, con notable menoscabo de los intereses de la hacienda, a cuyo patrimonio pertenece en propiedad el estanco”, se procedió en tal sentido. Por tanto, al estar de acuerdo con la reversión al Gobierno y tomándose como base que el erario se beneficiará, cesó la concesión —iniciada el 15 de enero de 1839— a los empresarios particulares el 31

⁴⁷ *Reglamento para el giro y administración de la renta del tabaco, de 20 de diciembre de 1841.* Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo V, pp. 77-87. *Decreto de noviembre 12 de 1841, que dispone que cesa la contrata del tabaco y que éste se administre por la hacienda pública.* Dublán y Lozano, *ibid.*, tomo IV, pp. 48-50.

de diciembre de 1841 y se inicia la administración pública del estanco el primero de enero de 1842.

En el mencionado reglamento quedó establecido que la renta del tabaco permanecía por cuenta de la hacienda pública en lo relativo a las oficinas generales de la dirección, contaduría, tesorería y almacenes de México. Al frente de la institución fue nombrado un director general, que fue facultado para supervisar las tareas de los empleados e inspeccionar las actividades de la corporación. Más en lo particular, entre otras competencias, fue atribuido para encargarse de lo económico y directivo del estanco, disponer todo lo relativo al gobierno, seguridad y fomento de la renta, a vigilar todo lo referente a la producción y fabricación, cuidando que no faltara materia prima ni existieran excesos que redundaran en pérdidas al realizar los contratos con los cosecheros, denunciar los plantíos clandestinos, concertar relaciones con los gobernadores de los departamentos y con los jefes militares para allanar cualquier dificultad y a cuidar del debido desempeño de los empleados del ramo.

Para llevar al cabo sus responsabilidades, el director general era auxiliado por un secretario, quien, además de las labores propias de su encargo, actuaba como subdirector en ausencia del titular. Era asistido asimismo por el contador general, que actuaba como fiscal de la renta cuidando de la estricta observancia de las respectivas ordenanzas y normas que la regulaban, y por el tesorero general encargado del cuidado de las arcas de la renta. Otro funcionario importante era el fiel administrador, dado que su especialísima actividad consistía en cuidar la calidad de los productos y vigilar del despacho oportuno de los cigarrros y puros, para evitar su deterioro. Finalmente, el oficial de libros de los almacenes generales celaba el despacho oportuno de los negocios de la renta, entre ellos que los arrieros no perdieran tiempo en sus entregas.

Por cuanto a los empleados en lo general, se estableció el sistema de vacantes y ascensos con base en el escalafón, siempre y cuando no se perjudicara la buena marcha del servicio. Antes, Campos y Prieto habían sugerido la conveniencia de la profesionalización de la administración de la renta. Esta disposi-

ción lo venía a realizar. Asimismo, los empleados de antiguo, ahora recontractados, gozaban de jubilación y montepío, no así los de nuevo ingreso, pero con la ventaja que no sufrían descuento alguno en sus emolumentos. Otra disposición peculiar era que, para asegurar la buena marcha del trabajo interno de la renta, el director general, el contador y el tesorero contaban con casa-habitación dentro de los locales de la renta.

Desde los tiempos del Virreinato, el tabaco era una de las rentas más apreciadas por la hacienda. También eran consideradas así las rentas respectivas de la pólvora, los naipes y el papel sellado. Casi un año después del establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco, se decidió la fusión de las cuatro rentas bajo una única institución establecida en octubre de 1842: la Dirección General del Tabaco y Demás Rentas Estancadas, desapareciendo la anterior. Aunque el giro de cada cual era diverso, su objeto fue el mismo: producir ingresos al erario, por lo que la medida parece adecuada, pues las cuatro rentas proceden por vías financieras similares.⁴⁸ Hay que anotar que la medida había sido propuesta anteriormente por Gálvez como un método de hacer rendir mejor a las cuatro rentas, por medio de la combinación de recursos.

Parece que la renta no sufrió mayores cambios, hasta 1846, cuando fue expedida la *Ordenanza de la renta del tabaco*, de agosto 2 de este año.

Ahora bien, antes de pasar al examen de las reformas al estanco en 1846, conviene que hagamos una evaluación del servicio de la renta del tabaco tomando como punto de análisis su personal, materia importante para todos los interesados en su estudio. Al efecto nos acompañaremos de un importante documento, de anónima mano, que hace una comparación de la planta de empleados de 1841 y 1846.

⁴⁸ *Decreto de octubre 25 de 1842, por el cual se crea la Dirección General del Tabaco y Demás Rentas Estancadas*. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo V, p. 308.

Como otros autores, el anónimo escritor recalca el mal manejo de la riqueza nacional, poniendo como su mejor ejemplo la renta del tabaco. Explica que ha estado en manos de personas escasamente inteligentes o que tienen poca responsabilidad en su encargo “y por eso ha sucedido que no obstante la aglomeración de reiteradas disposiciones y providencias, esta renta se encuentra sin apoyo en leyes y sin arreglo en su parte administrativa”.⁴⁹

La reversión de la renta al Gobierno en diciembre de 1841 estuvo caracterizada, no por la satisfacción de las exigencias de la renta, sino la necesidad de darle un impulso inmediato que la pusiera en acción. Por ello, la nueva planta fue establecida en quince días, sujeta a la improvisación, según lo reconocen las propias autoridades en el periódico oficial. Así lo exigía el momento y así se actuó. Aceptan también que, tan luego la ocasión lo dictó, se buscó mejorar la antigua planta, buscando una superior. De esta labor —señala un diario de la Capital, citado en el documento que estamos analizando— nació la *Ordenanza* de 1846, gestada dentro del grupo de funcionarios que redactaron el Reglamento de 1841, “que con el tiempo pudimos ver concluida con el aplauso de personas de inteligencia y saber en el sistema de hacienda”.

Si se intentara comparar la planta de 1841 y la de 1846 se caería en el error de equiparar lo provisional y de momento, con lo que se ha establecido en definitiva en atención a la realidad en la que vive la planta. Tal argumento esgrime el anónimo escritor, diciéndonos que entre finales de 1841 y fines de 1846, simple y llanamente la Dirección General del Tabaco estaba ensayando su organización y funcionamiento. Pasemos ahora a examinar el establecimiento y consolidación de la renta, según la *Ordenanza* que ha sido aludida.

⁴⁹ *Demostración de los términos en que ha obtenido la renta del tabaco una planta de empleados, que se aprobó en 4 de diciembre de 1846, y comparación de lo que se economiza, según gasto que se hacía conforme a la planta antigua.* México, Imprenta del Aguila. 1846 (firmada en diciembre 28 de este año). El trabajo es anónimo.

Las reformas del estanco en 1846

La gestación de la reforma administrativa de la renta del tabaco dio comienzo el 8 de julio de 1842, cuando fue nombrada una comisión para que preparara los ordenamientos relativos a la misma. Tiempo después, en octubre 14 de 1844, se terminaron de recibir los trabajos que fueron elaborados para la ejecución de los cambios, pasando al examen de la contaduría general. En todos ellos se hallaba un punto común: la necesidad de establecer una nueva planta. Después fue formada otra comisión para integrar la nueva planta, arreglar la división territorial del estanco, proponer nuevas tarifas de inversión y establecer premios por ventas. Contando con el apoyo de la contaduría general, las propuestas de esta comisión pasaron al Gobierno donde se volvieron a revisar por parte de la Junta Superior de Hacienda, la cual, luego de un acucioso examen, dictaminó a favor de las propuestas de la segunda comisión, naciendo de ella la *Ordenanza de la renta* del tabaco de agosto de 1846.

Por su parte, el director general, quien había aceptado de buena gana lo relativo a la planta de empleados y la división territorial, solicitó la formación de una tercera comisión para que se arreglara más a fondo lo concerniente a la contaduría general por considerar que habían lagunas. Finalmente, luego de los trabajos de la tercera comisión, en octubre 13 se estableció la división territorial y en diciembre 4 la planta general de empleados. Con la *Ordenanza*, como veremos, se dio un paso trascendental hacia el mejoramiento de la renta del tabaco.

Juan Rodríguez de San Miguel nos cuenta que en 1846 la Renta del Tabaco tenía una organización que comprendía al director general, oficial mayor, tres oficiales, seis escribientes y nueve supernumerarios, y estaba integrada por la Contaduría y por tres secciones: naipes, pólvora y papel sellado.⁵⁰ Esto es, comprendía a todas las rentas conocidas como estancadas, como lo anunciamos

⁵⁰ Rodríguez de San Miguel, Juan. *La República en 1846*. México. Imprenta de J.M. Lara. 1845. pp. 154-158 y pp. 159-60.

arriba, y evocaba la situación de las mismas en el Virreinato según la *Ordenanza de Intendentes*.

La contaduría estaba conducida por el contador general, a quien auxiliaban el oficial mayor, el jefe de la sección de glosa, cuatro oficiales, el interventor de los almacenes generales, un archivero y tres escribientes. Por cuanto a las tres secciones, cada una variaba en la integración de su personal. Así, la sección de naipes contaba con un jefe, oficial y meritorio, en tanto la de pólvora con un jefe y dos oficiales. Por su parte, la sección de papel sellado, la más compleja, tenía un jefe, tres oficiales, un contador general de efectos, el tesorero general, el cobrador de libranzas, dos contadores de moneda, el mozo de oficios, el fiel administrador, dos oficiales de libros y un escribiente. Dicho sea de paso, el director general era Manuel E. Gorostiza y a cargo de la Sección de la Pólvora estaba quien sería el distinguido economista Guillermo Prieto.

Por su compleja organización, cada sección cupular de la Dirección General suponía otra institución subordinada; de modo similar también estaba la Administración Principal del Tabaco, la Fábrica de Puros y Cigarros de México, los Almacenes de Pólvora y la Fábrica de Naipes, cada cual con su titular y sus propios empleados. Bajo la dirección de la primera estaba el administrador principal, al que asistían un oficial mayor propietario, un oficial mayor interino, tres oficiales, cuatro escribientes, cinco meritorios, un cajero, un proveedor, un guarda-almacén, un oficial y un escribiente. Por su parte, la Fábrica de Puros y Cigarros era dirigida por un administrador, un contador, tres oficiales, tres escribientes, un cajero pagador, un maestro mayor, un reconocedor y un sobrestante primero del encajonado; los Almacenes de Pólvora eran manejados por un guarda-almacén y un interventor; y la Fábrica de Naipes estaba a cargo de un administrador, un oficial de libros, un director de labores, un oficial de los primeros ramos, un oficial de los segundos ramos, un guarda-almacén, un grabador y un portero. Este era el sector productivo de esta empresa pública que, como lo estamos observando, en 1846 consistía en un sistema integrado y ciertamente con rendimientos satisfactorios.

En agosto 24 de 1846 se expidió la escrupulosa y completa *Ordenanza de la renta del tabaco* presentada por la Dirección General del estanco al Ministerio de Hacienda y aprobado por éste en la fecha señalada. Suponemos que esta disposición sustituyó al *Reglamento* de diciembre de 1841, derogándolo. La *Ordenanza* es, entonces, un paso adelante con relación al arreglo de esta formidable empresa estatal del tabaco, ahora complicada con el agregado de las otras rentas.⁵¹

En la *Ordenanza* se hace una relación prolija y detallada de las responsabilidades de cada funcionario de la Dirección General, que obviaremos; dado que las propias de su titular describen globalmente las funciones de la institución, ciñéndonos sólo a los cargos mencionados: contador general, fiel administrador de los almacenes generales, oficial de libros de los almacenes generales, administradores principales, contadores de las administraciones principales, administradores subalternos o de partido, fieles, tercenistas y estanquilleros, administradores de fábricas, contadores de fábricas, cajero pagador, reconocedores, visitadores y resguardos.

Grosso modo, se siguen los grandes trazos fijados por el *Reglamento* de 1841. Se establece la autoridad del director general como titular de la institución, bajo supeditación al Gobierno, y se reafirma que contará con casa en el inmueble del estanco. También sus atribuciones son básicamente las anteriores, tales como asegurar y vigilar la buena marcha del servicio, estar a cargo de lo directivo y económico, esmerarse en el cuidado del buen estado del tabaco para evitar mermas y pérdidas, ser responsable del fomento del ramo y entenderse con los gobernadores de los departamentos y los comandantes generales para allanar cualquier dificultad que pueda surgir. Se agrega que puede consultar sobre creación de empleos, aumento de salarios y concesión de gratificaciones, y es facultado para que en caso de necesidad, pueda nombrar supernumerarios hasta de quinientos pesos de asignación anual.

⁵¹ *Ordenanza de la renta del tabaco*, de 24 de agosto de 1846. México, Impresa en la Calle de Corrección de Jóvenes. 1846. p. 7.

Asimismo es autorizado para formar ternas de candidatos a las plazas, para la designación que en su caso hará el Gobierno, para nombrar directamente a cabos y guardas de resguardo, fieles dependientes de las administraciones subalternas, los estanquillos de número de las capitales y los jornaleros de fábrica cuyo haber sea de un peso diario en adelante. Su autoridad con relación a los empleados del servicio, muy numerosos por cierto, era mayor que en 1841. Se precisa también que acordará con el oficial mayor los asuntos del estanco, lo mismo que la correspondencia, para que “haya concierto y regularidad en el despacho”, haciendo que enseguida se proceda al desahogo de los asuntos por vía del empleado del caso.

Se ratifica su autoridad para acordar con los cosecheros los contratos de producción, comisionar supervisores, informar al Gobierno sobre el estado de las cosechas, disponer del pago a los cosecheros, conservar la llave de las arcas de la tesorería, nombrar visitadores de las fábricas, además de verificar su funcionamiento, de cuidar las condiciones del trabajo y hacer que se lleve el libro de la Dirección de conformidad a la *Ordenanza*. Asimismo se establece una medida a favor de las nacientes clases trabajadoras de la industria, tal como lo establece el artículo 17 de la *Ordenanza*, que instruye la vigilancia de las condiciones “higiénicas de la producción que deben tener, en la policía, moralidad y separación de los operarios de ambos sexos, y por último, en que los hijos de éstos, si su número lo requiere, tengan en el propio edificio escuelas donde reciban la educación primaria”.

Con relación al personal de la institución, se autoriza al director general para premiar a los empleados que lo merezcan, haciéndolos ascender en otro puesto o dándoles comisiones honrosas, tomándose como base su “capacidad, dedicación, pureza, subordinación y costumbres”. Pero, también estaba facultado para corregir las faltas de los empleados y aun castigarlos, reteniendo parte del salario, desde un día hasta un mes, en su caso suspenderles e incluso iniciarles proceso en un tribunal cuando hubiere lugar. Del mismo modo, debía cuidar de la superación de los empleados, estableciendo academias dentro de los locales de la renta, y cuidar de la asistencia y puntualidad en el horario de

labores. Según artículo 22 de la citada *Ordenanza*, el director general debe “cuidar de que en su oficina haya academias, a los menos dos veces al mes, en horas extraordinarias, para que los empleados perfeccionen los conocimientos facultativos y económicos, y sirvan con acierto, previsión y destreza. Al efecto, expedirá los reglamentos en que fijará las materias que se hayan de ilustrar, y el orden que se haya de seguir”.

Es tiempo que volvamos al documento anónimo relativo a la planta de empleados, antes analizado, y en él cual se comparan los gastos de personal en 1841 y 1846. Con respecto a la primera, la planta era la siguiente:

Gasto anual de la planta que regido desde 1841
 Oficinas generales 49.630.00 pesos
 Gastos de agregados para el trabajo de oficina 25.926.00 pesos
 22 factorías 134.749.04 pesos
 12 fábricas 36.565.60 pesos
 23 resguardos 234.706.31 pesos
 Gasto anual 481.577.31 pesos

Fuente: Demostración de los términos en que ha obtenido la renta del tabaco una planta de empleados, antes citada, p. 5.

Por su parte, la planta aprobada en diciembre 4 de 1846 es la siguiente:

Oficinas generales 61.400.00 pesos
 18 factorías 128.855.00 pesos
 10 fábricas 35.585.00 pesos
 19 resguardos (incluyendo el volante) 198.380.00 pesos
 Gasto anual 424.380.00 pesos
 Deben restarse 15 resguardos, que serán suprimidos,
 lo que da una suma de 107.600.00 pesos
 Importe anual de la nueva planta 316.620.00 pesos
 Importe de la planta antigua 481.577.31 pesos
 Diferencia a favor de la hacienda pública 164.957.31 pesos

Fuente: *Ibid*, p. 8.

Tal como se puede observar, la nueva planta hace economías pues restringe el número de empleados al mínimo. Aún más, comparada con la planta de la época virreinal, el saldo es más favorable. Antaño el gasto de la planta novohispana era de 313.561.00 pesos anuales, frente a los 316.620.00 de la nueva planta, pero en el entendido que la renta del tabaco virreinal cubría 12 factorías y 7 fábricas. Es decir, sólo con unos cuantos pesos más, la Dirección General de la Renta del Tabaco mueve más fábricas y factorías, dando por tanto más producción que en los años del Virreinato. Esto corrobora la administración eficiente a cargo del Estado mexicano cuando esta empresa fue manejada adecuadamente.

En 1847, estando la capital en manos de los invasores estadounidenses, la renta del tabaco cesó de funcionar aquí y en Veracruz y Puebla, sufriendose enormes pérdidas. Aún más, en circunstancias tales, el único ingreso del erario era la propia renta, motivo por lo cual se hizo una contrata extraordinaria con don José María Landa —único empresario que se prestó para ello— con objeto de nutrir las fábricas de Querétaro, Michoacán y Guanajuato, y producir recursos urgentes para el Gobierno de la República. Los ingresos provenientes de esta medida pronto se extinguieron, pues de ellos se solventó los gastos del Congreso y la administración. La renta había quedado exhausta.⁵²

En febrero 2 de 1848 se formó una Junta con los señores José Ramón Malo, Marcos Esparza y Manuel Sáenz de Enciso, este último director interino de la renta, para que propusiera una solución al delicado problema que vivía el tabaco. Se discutieron primariamente tres opciones: que el Gobierno la administrara, que lo hicieran los estados o que se concesionara a particulares. Lo segundo se desechó de inmediato, habida cuenta de las experiencias vividas, decidiéndose lo primero a pesar de la tendencia predominante a favor del arrendamiento. Nuevamente el argumento, sustentado por Sáenz de Enciso, fue las ventajas de la renta en manos del Gobierno. Sin embargo, esta situación no duró mucho tiempo, pues prontamente el estanco pasó nuevamente a los particula-

⁵² Zitaraleg, *op. cit.*, p. 12.

res por medio de un contrato flagrantemente concertado contra los intereses nacionales y a pesar de la demostrada eficacia con que el Estado la estaba administrando.

Reversión de la renta a una empresa privada: 1848-1851

A pesar del progreso del estanco entre 1841 y 1848, y aún al apoyo razonable de diversos sectores a favor de la administración pública de la renta, ésta se revirtió a los particulares en agosto de este último año, por medio de un contrato firmado el 19 de agosto con aprobación del Congreso. Antes, con fecha 29 de junio, se expidió una orden en la cual se sientan las bases para la transferencia de la renta a los particulares. Se mencionan como causas de la nueva contrata, la necesidad de cubrir los débitos a los acreedores con los propios productos de la renta, los perjuicios sufridos por la invasión estadounidense y el desvío de cuantiosos fondos de la misma para objetos diversos, entre ellos encerrar la guerra contra los invasores. Estos son “motivos suficientes que han paralizado su giro hasta reducirla al lamentable grado de una renta verdaderamente nominal, sin poder”, se dice.⁵³

Dentro del propósito del mencionado proyecto, obra de Mariano Riva Palacio, ministro de Hacienda, se explica que el giro de la renta es “esencialmente mercantil”. Tal concepción, francamente privatizadora, rompe con los criterios estatistas que sobre el tabaco se venían perfilando. El proyecto, anexo a la orden, contiene las ideas esenciales: el Gobierno contratará la renta del tabaco a empresarios particulares, que contarán con su protección legal. La empresa dirigirá la renta en todos sus aspectos, estando dependiente de ellas todos los gastos a que haya lugar. Por su parte, la compañía asegura al Gobier-

⁵³ Contrato de compañía celebrado por el supremo gobierno para la administración y giro de la renta del tabaco, y exposición con que lo remitió a las Cámaras el secretario del Despacho de Hacienda. México, Imprenta de la Calle de Medina. 1848 (firmado el 19 de agosto de este año). *Orden de junio 29 de 1848, para que se publique el proyecto que se acompaña, sobre contrato de la compañía del tabaco*. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo V, p. 393.

no una cantidad fija de las utilidades conseguidas y el resto se dividirá por partes iguales entre el tesorero federal, el de los estados y el socio administrador. Tal como se puede observar, según el proyecto, el Gobierno recibía dos ingresos, uno como tal, otro por medio del tesorero federal.

La medida atrajo inmediatas reacciones en contra, que se continuaron años después, inclusive hasta 1851. Uno de los primeros y más firmes opositores fue la legislatura queretana, que antes ya había dado muestra de sus actitudes progresistas y nacionalistas con referencia a la renta del tabaco. El Congreso de Querétaro hizo eco de la alarma que había cundido en los más diversos sectores, por motivo del contrato de concesión, y atento a tan importante asunto de interés público decide asumir posición.⁵⁴

La legislatura queretana, seguramente por razones de elegante prudencia, reconoció los fundamentos de la exposición enviada por el ministro de Hacienda. Criticó que una tercera parte de los rendimientos para la hacienda pública fueran insuficientes, sobre todo porque en ello iba el sacrificio de muchos pueblos. El estanco no había sido beneficioso, como tampoco la contrata a particulares, por lo que sería mejor en opinión de los legisladores queretanos proceder a la liberación de la renta. Con ello se eliminaría una institución que se juzgaba mezquina y se entregaba al pueblo una industria productiva. Pero, si se atiende el principio del contrato concesionario, que aportará ocho millones a los empresarios particulares y tres al erario público, tal negocio no convenía a la nación ya que, además, establecería un funesto precedente. Por tanto, ni el estanco ni la contrata son el camino para la administración de la renta del tabaco.

En la exposición del contrato, el mencionado secretario de Hacienda concibió a la renta del tabaco como un giro mercantil que debía ser manejado como tal “ ‘porque esa es su naturaleza’ ”. Agrega que, por este carácter, los

⁵⁴ *Iniciativa que la H. Legislatura de Querétaro ha dirigido al Congreso General solicitando se anule la contrata celebrada en agosto último por el Gobierno de la Unión, con los señores Mackintosh, Escandón y Bringas, para el giro por cuatro años de la renta del tabaco. Querétaro, Imprenta de Francisco Frías. 1848 (firmada el 12 de octubre de este año). p. 12 y siguientes.*

hábitos de trabajo gubernamentales son discordes a la renta, la cual, como negocio de comercio debe regirse por la economía y la celeridad. Es “ ‘desnaturalizar’ ” este carácter el asimilar la renta del tabaco al concepto de otros ingresos del erario. Sin aceptar ni rechazar esta versión, la legislatura queretana vuelve a encaminar su mira contra la empresa privada, por juzgar improcedente el contrato.

Desde el punto de vista meramente financiero, los legisladores demuestran lo perjudicial del convenio establecido con los particulares. Tomándose a la letra del contrato firmado con ellos y considerándose como base que el Gobierno conservará el 15% de las ventas, prueban los daños tenidos por el erario en los cuatro años y cuatro meses que comprende tal convenio. De este modo, si en el virreinato la renta produjo un 48% de ganancias de utilidades por un lapso de 45 años, a partir de 1848 la situación será tristemente contrastante. En tanto que los concesionarios obtendrán en el tiempo mencionado la cantidad de 5.280.000 pesos —además que podrán revertir al Gobierno sus activos al precio que quieran, y que la legislatura considera que será de seis millones de pesos—, la hacienda pública obtendrá sólo 2.810.000 pesos, tocándole por tanto menos de una tercera parte de las ganancias frente a más de dos terceras partes de los empresarios privados.

Mal negocio, no cabe duda, por lo que los legisladores asientan con énfasis que “tal es, señor, el triste resultado que da para el erario el atento examen de ese negocio, que con tanta razón ha producido un disgusto general, pues que de él aparece, que siendo tan enórmes las utilidades que se proporcionan a los socios administradores, y tan ruines las que se reservan a la hacienda, apenas puede haber paciencia para tolerar, que se deje subsistir, para enriquecer a unos cuantos particulares, el estanco de un ramo de industria, que dejado en libertad facilitaría la subsistencia de tantas familias, que gimen hoy en el abismo de la más espantosa miseria”.

Más sorprendente es —prosiguen los legisladores— que la hacienda no se haya preocupado por mantener los ingresos de antaño, más cuando se calcula

que los rendimientos anuales de la renta del tabaco eran de un 30%, obteniendo el Gobierno por tanto la suma de 4.800.000 pesos, contra los mezquinos 2.810.000 que obtendrá con base en el contrato. Mal negocio en lo económico, subraya la legislatura, y no menos en lo político.

Si la réplica económica de la legislatura es sorprendentemente exacta y razonable, la exposición política no va a la zaga y sirve, además, para entender más y mejor los peligros de las concesiones a los particulares. El contrato, políticamente, se encara a la legislación establecida, pues se concede un poder absoluto a los empresarios para manejar la renta a su discreción, “sin que el gobierno pueda intervenir ni mezclarse en la administración”, según condición segunda del contrato. Los legisladores juzgan que se dan poderes legislativos, ejecutivos y judiciales a los particulares, sobre una rama que es patrimonio nacional, trasladando a particulares poder público que sólo es competencia de la nación. Todavía más, el poder ejecutivo, concesionario de los particulares, no tiene bases constitucionales para ceder atribuciones propias a éstos y mucho menos las relativas a poderes ajenos a él, a saber, el legislativo y el judicial. Con respecto al legislativo, sus facultades le son exclusivas e indelegables, dadas por el pueblo para que él y sólo él las ejerza.

Un comportamiento como éste que asumió el Gobierno mexicano estimuló la formación de un poder extraestatal: “por tanto, señor, y porque después de tener tantos hombres que nos abruma con las fortunas colosales que han improvisado, arruinando a nuestro erario y hundiéndolo en el abismo de la más espantosa miseria, sería sumamente funesto crear entre nosotros asociaciones particulares de un poder tan inmenso; porque la citada contrata es notoriamente inconstitucional, por las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales de que se ha investido a la compañía”. Asimismo, los legisladores consideran que se deja subsistir un monopolio, creándose otro, el del papel, obtenido con preferencia por ello a los empresarios concesionados. En vez de concesionarse debía seguir en manos de la hacienda para provecho de los cosecheros y de ser posible liberalizarse en beneficio de la nación. En suma: la legislatura propone la

eliminación del contrato establecido en provecho de los señores Mackintosh, Escandón y Bringas.

Argumentos similares se dejaron oír al año siguiente, por puño y letra de una exposición firmada bajo pseudónimo por “Unos”. Aclarando que tiempo atrás habían preparado el documento, pero advertidos de la inconveniencia de darlo a la luz en ese tiempo, decidieron hacerlo ahora para tomar posición ante la contrata de la renta del tabaco.⁵⁵

“Unos” sostienen que nada ha sido más afortunado para la renta del tabaco, pues ella ha sido un ingreso al erario de efectos positivos para el país. Sin embargo, la organización de la renta no había satisfecho lo que se esperaba del estanco por haberse hecho a medias y no se había consultado las leyes. Sabemos, por el examen precedente, que este punto de vista estaba fuera de la realidad, pues el estanco fue establecido nuevamente luego de profundos estudios, tanto en 1841 como en 1846. Volviendo a los autores del documento, ellos ponen su mira contra lo que juzgan es lo más negativo del estanco: la contratación a los particulares, pues la concesión “a una asociación o empresa particular, comerciante y especuladora, ha sido un acto propio del atraso general en que se hacen marchar todos los ramos del erario”.

Antes, la legislatura queretana había advertido del peligro de otorgar tanto poder a la compañía privada del tabaco, más cuando este poder es público. “Unos” lo corroboran al decir que la vida y la propiedad del hombre se han puesto en manos de particulares y, como consecuencia ha habido derramamiento de sangre, como ocurrió en los Llanos de Apan, donde se enfrentaron guardas de la empresa y contrabandistas, lo mismo que los hechos violentos en Ishuacán (Veracruz), Querétaro y Tlalnepantla, y sólo “por haberse transmitido a una empresa particular los privilegios de la hacienda pública”. Por lo contrario, las

⁵⁵ *Reflexiones importantes sobre la inconveniencia del contrato de compañía para la administración y giro de la renta del tabaco, celebrada en agosto del año próximo pasado.* México, Tipografía de Plácido Blanco. 1849 (firmada en el mes de enero de este año, bajo pseudónimo de “Unos”). pp. 4-6.

alcabalas, ingreso nacional, están a cargo de celadores del Gobierno que no participan en episodios violentos, como ocurre con los guardias particulares del tabaco. “Aquél obra y dicta sus providencias como un padre para unos hijos, como de un ejecutor de las leyes según su verdadero espíritu, leyes que no dicta el Gobierno sino el pueblo mismo, representado por sus legisladores; leyes que tienden a conservar el vínculo de gobernantes y gobernados: leyes que por fin que así como condenan al culpable, tienen vivas las responsabilidades de los ejecutores, y por lo mismo conservan el equilibrio de los derechos que al Gobierno y al ciudadano son respectivos”.

No hay duda que en estas palabras yace una ideología estatal. El Gobierno actúa para la totalidad de la nación, pues es una emanación de ella. La renta del tabaco, como las alcabalas, son parte de la hacienda pública, como erario público. Al concesionarse, se cede poder público entre quienes lo ejercen irresponsablemente con respecto a lo colectivo, pues sólo miran por su interés particular. En suma: la concesión del patrimonio nacional lleva consigo la cesión de la soberanía también nacional y, por extensión, de una parcela de poder público.

Esto explica, según “Unos”, lo siguiente: “los particulares por el contrario, ejercen su poder como de un enemigo contra otro, como quien hace de la ley un parapeto ventajoso para obrar sin peligro; como quien juzga de su misma causa; como quien es juez y parte sin limitación, sin consideración alguna que no sea la de su ventaja y utilidad”. Así, cuando el Gobierno pierde a un servidor, carga con el desembolso de la viudez y la pensión, castigando al culpable para la vindicta pública, en tanto que la empresa queda libre de responsabilidad cuando pierde a un empleado. Además, en las poblaciones los guardas de la empresa abusaban de sus poderes y en ello colaboran las autoridades, actuando con disimulo. Incluso allanaban moradas y cateaban domicilios, sin bases legales y en ausencia de las autoridades públicas del caso. Eran, pues, un poder extraestatal que mucho preocupó en su momento a la legislatura de Querétaro.

Ya desde 1837 se demostró —prosiguen “Unos”— la inconveniencia de la concesión, opinándose a favor que el Gobierno mismo debía vender, comprar

cosechas y siembras, y perseguir a los contrabandistas. Esto, en suma, era “más conforme a las instituciones” y favorecía al erario y a los cosecheros. Sin embargo, en aquel año se concesionó la renta del tabaco y ahora, cuando se revierta la actual contrata, hasta 1852, el Gobierno se encontrará con problemas similares a los de 1837. Sin embargo, tendrá el agravante de recibir una institución arreglada al estilo mercantil, “vago y sin plan” —defectos que, sin duda no previó el ministro Riva Palacio, quien la ideó así, pensamos—, pervertidos los linderos territoriales y confusos los ramos de glosas. Inclusive, “Unos” sostienen que no sólo ha variado “el orden administrativo” de la renta del tabaco, sino también el edificio donde se hallaba la Dirección General de la Renta del Tabaco.

La concesión, por todas partes, será ruinoso para el erario y, para terminarlo de corroborar, los autores, en el colofón, sostienen que estando en manos de la hacienda la renta del tabaco en 1846, no siendo “aún perfectamente administrada”, dejó una ganancia de 1.663.000 pesos, en tanto que en 1849 se espera obtener 920 mil pesos, es decir, se dejarán de ganar 643 mil pesos. Los vaticinios del fracaso de la concesión se estaban haciendo realidad.

Pero, si las cosas se pintan de semejante color, si tradicionalmente la administración privada de los bienes públicos ha sido perjudicial a la nación, cómo entender que se procediera de nueva cuenta por medio de la concesión. La respuesta puede encontrarse en una exposición presentada a mediados de 1851, que reseña la evolución seguida por la renta del tabaco desde que fue concesionada en agosto de 1848. Comenzando por destacar los fuertes problemas del erario público, siempre hambriento de recursos, sus autores, firmantes bajo seudónimo de “Unos ciudadanos”, consideran que la supresión de la contrata no le beneficiará, toda vez que se trata de un despojo de derechos legítimamente adquiridos. Además, la reversión de la renta del tabaco al erario le traerá más compromisos, de aquellos que ahora tiene. Los impugnadores de la contrata se

remiten principalmente a cuestionar su invalidez, en tanto que los anónimos autores prefieren apearse a lo que consideran razones de justicia.⁵⁶

La concesión nació del problema habido con los acreedores de la renta del tabaco, a quienes se les pagaría únicamente con los productos de la misma según disposición de junio 14 de 1848, no usándose de ningún modo el fondo de la indemnización angloamericana. Estos créditos sumaban 4 millones de pesos y eran de tres tipos: 1) refacciones ministradas al Gobierno de Querétaro por la cantidad de 741.200 pesos; 2) el precio del tabaco que no satisfizo a los cosecheros y que sumaba un millón de pesos; 3) débitos a los tenedores de bonos por el importe de las existencias traspasadas a la última empresa en 1842, que eran de 2 y medio millones de pesos.

La situación global del erario público era grave. El propio estanco sólo contaba con un millón de pesos para solventar los gastos de la administración pública cuando más por dos meses. El estado de la renta era, según semblanza de “Unos ciudadanos”, lamentable, pues tenía recursos por un millón cuando sus deudas eran por cuatro. Por tanto, lo que estaba en juego, más que la eficiencia del servicio, era la vida de la institución. Además, el Gobierno tenía necesidad de surtir sus almacenes, recogiendo la materia prima de manos de los cosecheros que habían procedido a vender el producto formándose un mercado libre. El estanco estaba desapareciendo.

La solución natural era, a decir de los autores, que el Gobierno reasumiera la administración del estanco: “el Gobierno estaba obligado a mantener el estanco del tabaco, ya no tanto porque sobre sus productos había constituido la ley de hipoteca, porque aun cuando así no fuera, ni cabía en sus facultades decretar la libertad de comercio del fruto, ni podía renunciar a las ventajas que

⁵⁶ *Reflexiones sobre el contrato de la compañía celebrado por el Supremo Gobierno en 18 de agosto de 1848, para el manejo y administración de la renta del tabaco, y sobre el acuerdo de la Cámara de Diputados de mediados del último mayo, relativo a su recesión.* México, Imprenta de J.M. Lara. 1851 (firmado bajo seudónimo de “Unos ciudadanos”, en junio 10 de este año). pp. 6-7.

era de esperar le resultasen, si en virtud de alguna combinación lograba reorganizar la renta”.

Ciertamente —prosiguen— los cosecheros conceden poca credibilidad al Gobierno como para cederle sus productos y por otra parte surtir sus pobres almacenes significaba sencillamente incrementar su deuda. “Su situación, pues, no podía ser más crítica. Sin medios propios con qué conservar y hacer productiva la renta, viendo muy próxima su total desaparición, y estrechando, en caso de que ésta se verificase, a repartir la deuda del ramo sobre las demás de la hacienda pública, el Gobierno no debía vacilar en adoptar el solo camino que se le ofrecía para evitar males”. Este camino, insisten, era el natural y se encontraba dentro de los marcos de la ley: la renta debe ser mantenida, pero bajo contrato con empresarios privados, según en su entender.

Creen que el contrato ha sido juzgado parcialmente, sin objetividad. Reconociendo que el reparto de ventajas es desigual, pues favorece a los empresarios, explican que ello se debe a la desigualdad de responsabilidades, porque éstos pusieron un cuantioso capital y el Gobierno sólo su apoyo. Tampoco el Gobierno comprometió su crédito y sí obtuvo garantías sobre las utilidades del erario. Por consiguiente, puede considerarse que el contrato se calculó para el beneficio del Gobierno, no para su perjuicio, dándose por tanto el mérito a los ministros de Hacienda y Relaciones, respectivamente los señores Mariano Riva Palacio y Mariano Otero, colaboradores del Presidente Herrera.

Para apoyar su tesis comparan los rendimientos de la renta entre 1842 y 1847, que fue de 8.628.131 pesos, contra los 9.791.200 pesos de su deuda, lo que da un déficit de 1.163.069. Así las cosas, como las observan los autores, el estanco, bajo la administración de la Dirección General de la Renta del Tabaco, dejaba el estanco deficitariamente para 1848. Y, para reforzar su argumento, ahora predicán las ventajas de la concesión alegando a favor de la disminución de empleados al servicio de la misma, la amortización de parte de la deuda, las “cuantiosas utilidades” percibidas por el Gobierno sin haber invertido capital y la oportunidad de pagos a los cosecheros. El erario, por tanto, no ha sufrido

daños, sino recibido beneficios. Por todo lo anterior, no dejan de sorprenderse que el contrato haya sido rescindido en mayo de 1851, por ser éste legal, y más todavía productivo para el erario nacional. Este punto de vista es radicalmente diferente a otros antes expuestos, pero no es cuestión de enfoques.

El contrato de 1848 ha sido analizado bajo los intereses y las pasiones, propias de aquellos tiempos. Pero, no cabe duda, visto desde la óptica actual no dejaría de estimular la controversia y quizá la repugnancia. Pocos documentos han abdicado tanto al carácter político y nacional del Estado mexicano, como el aquí examinado. Esto ocurre en buena parte por la tergiversación de la idea de lo que era el monopolio del tabaco como institución de Estado, como empresa pública cuya existencia ya era casi centenaria.

De estereotipos tales tampoco escapó el propio secretario de Hacienda y director interino de la renta del tabaco, el señor Riva Palacio, secretario de Estado, que la concebía como puro negocio mercantil. Argumentando que por ley de junio 14 de 1848 se mandó cubrir los adeudos a los acreedores de la renta y ajustar la planta del Ministro de Hacienda, se procedió a revisar la situación de la renta del tabaco considerada la más dispendiosa. Es más, las otras rentas serían necesarias para pagar los defectos de la del tabaco. En suma, la renta del tabaco era estéril. En esta circunstancia, insiste el alto funcionario, al escasear las materias primas de tabaco y papel, no tardará en extinguirse la renta, motivo por lo cual ahora está subsidiada por otros ingresos hasta la cantidad de 26 mil pesos. Y aquí vienen las definiciones: “impropiamente se da al tabaco el nombre de renta, siendo en realidad un gran negocio mercantil, que no puede girarse sin un grueso capital; si éste falta, se cogen pérdidas en vez de ganancias, y se camina por la senda derecha de la bancarrota”.⁵⁷

Es algo tarde darse cuenta que la renta es un negocio, o más bien, un gran negocio, además que una renta. En realidad es ambas cosas, pues económica-

⁵⁷ *Contrata de compañía celebrado por el Supremo Gobierno para la administración y giro de la renta del tabaco y exposición con que lo remitió a las cámaras, por el secretario del despacho de Hacienda.* México, Imprenta de Lara. 1848. pp. 7-8.

mente es una empresa, pero no sólo mercantil, sino agrícola e industrial que garantiza un jugoso negocio al erario vista desde el ángulo meramente hacendario. Como empresa cualquiera requiere capital y obviamente está sujeta a pérdidas y ganancias, aunque las segundas tienen un alto grado de garantía porque trabajan en un mercado monopolizado y el producto procede de una industria igualmente monopolizada, todo ello, pues, bajo la salvaguarda del poder del Estado. El monopolio del tabaco fue concebido como un tipo de renta dentro de la variedad de las mismas en la Real Hacienda; en contraste a ciertas rentas, como los derechos o privilegios, el estanco del tabaco consistió en una forma de actividad del Estado español más compleja que fue organizada como empresa pública por José de Gálvez. Esto parece desconocerlo Riva Palacio.

Visualizado como mero giro mercantil, el tabaco será observado como un artificio que medraba las cuentas del presupuesto; visualizado como estanco y empresa estatal, era en cambio una institución que cumplía un cometido público y contribuía a nutrir a la hacienda. Pero, esencialmente, representa una nueva forma de actividad del Estado que, nacida en el último cuarto del siglo XVIII, estaba tomando forma y lugar en el siglo XIX. Así, cuando Riva Palacio la examina como giro mercantil y habla del tabaco como algo ajeno a la administración pública, donde dice que es dispendiosa y poco lucrativa, significa que no ha comprendido lo que tiene entre manos. No nos extrañe entonces que diga que “nada hay más opuesto al carácter de una especulación mercantil, que las oficinas, sea cual fuere la planta que se les de. El número de personas que en ellas se emplean, los sueldos con que hay que dotarlas, las invariables prácticas que observan, todo se opone diametralmente al expedito y económico manejo que exigen los negocios del comercio”. Vistas así las cosas, confundido el estanco del tabaco con una compañía comercial privada, qué más natural que el ministro Riva Palacio se incline a favor de que su administración se concesione a particulares. Pero, no cabe duda, la renta del tabaco es más que mero expendio, y como cometido estatal no puede ser ajeno a las oficinas y a la burocracia.

En 1848 se vuelve a cometer el mismo error que en otros años cuando la renta se concesionó a particulares, es decir, se contrata pero se mantiene el es-

tanco. Dentro de un régimen capitalista que postula la libertad de industria, concesionar un monopolio a los particulares equivale a revivir el patrimonialismo estamental de la colonia y, más aún, eliminar la competencia. Pero lo más grave, como lo advirtió el Congreso queretano, es que se cede parte de la soberanía nacional y se concede el uso de la fuerza a los particulares. Y sin embargo, el Gobierno, enajenando sus cometidos dentro de monumental absurdo, dispuso por medio de una *Convocatoria* de la Dirección General de la Renta del Tabaco que la renta se concesionara a particulares bajo las siguientes bases: responsabilidad del Gobierno para proteger la concesión; el socio administrador se encargará plenamente del manejo de la misma, costeadando los gastos de producción, transporte y venta en estanquillos, tercenas y administraciones subalternas. También estarán a su cargo los gastos de dirección, resguardos y administraciones principales, en tanto que el arreglo de las oficinas se haría con plena libertad para la compañía, aunque se emplearía preferentemente a los empleados preexistentes.⁵⁸ Esto significaba la supresión virtual de la Dirección General de la Renta del Tabaco, pues ella transpiraba todo aquello que repugnaba a Riva Palacio: oficinas y burócratas.

El contrato fue incomprensible pues parece impuesto por la fuerza al Estado, más que acordado por voluntades en igualdad de circunstancias. Primero, el Gobierno concede: 1) “el privilegio exclusivo de sembrar, expender e importar tabaco para toda la República”, es decir, traslada el monopolio a particulares y con ello violenta la libertad de industria y cede parte de su majestad; 2) “la protección y apoyo de la autoridad pública en todos aquellos ramos de la administración, a condición de que dicho privilegio sea cierto y efectivo”, es decir, pone la fuerza y la potestad del Estado al servicio de unos cuantos particulares como cuando estuvo al servicio del clero; 3) los muebles, útiles y aperos de sus fábricas, oficinas y estanquillos de la Dirección General de la Renta del Tabaco que son puestas a disposición de los empresarios privados, es decir, nutre con cuantiosos recursos materiales a los empresarios trasladando capital a su favor;

⁵⁸ Esta *Convocatoria*, de julio 1o. de 1848, es el documento primero que acompaña el trabajo que estamos analizando, pp. 11-13.

4) los edificios propiedad de la renta y el derecho inquilinario de los que renta, más capital nacional a favor de particulares; 5) los tabacos en rama y labrados y el papel conservado por la renta, es decir todavía más capital por medio de sus inventarios. Ni más ni menos, cede todo.⁵⁹

Por su parte, los “industriosos” empresarios aportan lo siguiente: 1) el capital, es decir, sólo dinero, pues la capacidad instalada, medios de administración, productos elaborados y materias primas las cedió la nación; 2) el dinero para cubrir el adeudo de la renta según débito de diciembre de 1847 y mayo del 48; 3) y ¿¿“su industria y trabajo en la administración y giro de la renta”?? En suma: suministrar dinero que inyectan a un buen negocio, debidamente pertrechado en instalaciones y equipos y, para colmo, lo que llaman su “industria y trabajo” cuando todos sabemos que los gerentes ejercen el trabajo intelectual, que conocemos como “trabajo de vigilancia y alta dirección”.⁶⁰

En la medida en que la administración constituye el elemento básico del dominio de la renta, en la contrata se estipula que el Gobierno no “puede intervenir ni mezclarse en la administración”. Por tanto, los socios harán los contratos con cosecheros, nombrarán y removerán libremente a los dependientes de las negociaciones, “pondrán los resguardos que tengan por conveniente”, esto es, establecerán a los agentes de seguridad, crearán fábricas donde lo

⁵⁹ *Contrata de la renta del tabaco*, documento número 2, *ibid*, pp. 15-16.

⁶⁰ Es muy común que el empresario se presente a sí mismo o sea presentado por otros, como un adalid del trabajo administrativo. Esto es una falacia, según se puede descubrir por medio del examen del *trabajo de vigilancia y alta dirección*. Paralelamente a la propiedad, el capitalista puede aparecer como “gerente”, es decir, como trabajador administrativo. Así, es propietario y actúa como directivo. En el siglo pasado esto era lo normal, hoy día lo es la separación entre la propiedad, que conserva el capitalista, y la gerencia asumida por un administrador privado profesional. Volviendo al siglo XIX, debemos explicar que el capitalista obtenía la plusvalía por dos vías: el interés en su calidad de propietario y la ganancia como salario producido al administrar su negocio. Al final de cuentas, ambas modalidades de la plusvalía resultan en beneficio del capitalista, quien explota como propietario al trabajador, obteniendo interés, y al mismo tiempo obtiene un salario por administrar el trabajo del obrero, es decir, por explotarlo. De modo que sólo debemos ver en el trabajo del capitalista un beneficio para su propia persona, no para el país. Ver del autor de esta investigación la obra: *La administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Fontamara. 1981. pp. 170-71.

juzguen conveniente “y obrarán por fin en todo, con libre, franca y general administración”.

Por su parte, el Gobierno se reservó el derecho de nombrar un veedor general ampliamente facultado para intervenir en la renta para salvaguardar sus intereses. La labor del veedor general no se plantaba dentro del *modus operandi* de la renta, sino en la fiscalización y la vigilancia, estando preocupado más bien por la normatividad de la operación contable de la institución, aunque también podía verificar la producción en proceso y las mercancías terminadas. También se podrían nombrar veedores particulares para cada entidad federativa y en su caso habrían comisionados extraordinarios encargados de vigilar el aspecto mercantil del giro.

Este compromiso contractual sería vigente por cuatro años, que se podían extender por 20 meses más, haciendo que el convenio fuera más allá de lo establecido, es decir: primero septiembre 1848-31 agosto 1852. Cuando menos cuatro años de cesión parcial de una responsabilidad estatal asumida desde la segunda mitad del siglo XVIII y de la que ahora se abdicaba.

En 1850, según cuenta Guillermo Prieto, “la renta del tabaco está administrada por particulares y con una consignación especial; la de naipes, que vivía con apoyo de la del tabaco, dependía de ésta por arriendo, casi nada produce... la lotería y el papel sellado tienen también dirección y administración de particulares, y están consignadas especialmente a determinados objetos”.⁶¹ Las presunciones de la legislatura queretana se habían cumplido: bajo la administración de empresarios privados la renta del tabaco había declinado y con ella la de los naipes, que antaño habían sido productivas bajo el cuidado de la administración pública.

⁶¹ Guillermo Prieto, *op. cit.*, p. XXXI.

Reasunción estatal del estanco en 1853 y supresión de la renta en 1856

El año de 1853 fue, entre otros aspectos, un tiempo caracterizado por la centralización. Este proceso hizo desaparecer a la Dirección de Colonización e Industria y otras entidades descentralizadas, formándose en su lugar el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. También se reivindicó el estanco del tabaco a favor de la hacienda pública cuando, por una disposición de agosto de 1853, fue restablecido en el último período presidencial de López de Santa Anna.⁶²

La restauración del estanco se realizó conforme a la tradición previa a 1848, es decir, tal como funcionó entre 1842 y aquel año. Para acelerar la asunción gubernamental del tabaco se emplazó a los poseedores de tabaco para que lo negociaran en nueve meses y se autorizó la exportación de tabaco al exterior cuando éste se cultivaba en las costas, pero se prohibió la introducción del mismo al país.

No duraría mucho tiempo esta disposición y luego de la caída de Santa Anna, con la entronización de los grupos liberales, como en 1833, se volvió a dictar la liberación del tabaco en 1856: “se declara libre en toda la República desde la fecha de este decreto, la siembra, cultivo, elaboración, expendio y explotación del tabaco”. Se refrenda la prohibición de importar tabaco en rama, no así el elaborado, que se sujetó a un arancel. También se estableció un impuesto sobre la introducción del tabaco para su consumo, de dos pesos por cada tercio de tabaco en rama del peso de ocho arobas. No habría más que estas contribuciones pesando sobre el tabaco. El impuesto federal a la introducción para el consumo se concibió como parte de las rentas generales de la nación y se declaró que sustituye como compensación al monopolio, que fue de tal modo suprimido. Solo subsiste el estanco del tabaco en Sonora, en espera a la rescisión del contrato a la empresa privada que lo explotaba. Por cuanto a las existencias

⁶² *Decreto de agosto 3 de 1853, por el cual se restablece el estanco del tabaco*, Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo VI, pp. 627-628.

de tabaco conservadas en los almacenes del Gobierno, se rematarían en subasta pública al mejor postor.⁶³

Este decreto es, finalmente, el acta de defunción de un monopolio que al transcurrir de sus tribulaciones vitales a lo largo de su existencia, vino sin embargo a trazar un camino que seguirá el México porvenir: el camino de los monopolios estatales, hoy conocidas como *áreas exclusivas de la intervención del Estado en la economía*. Con esta exposición, escogida para ilustrar un aspecto interesante de las relaciones entre el capital y el Estado en el siglo pasado, quisimos ilustrar un caso típico que muestra los avatares de la privatización cuando un asunto nacional está en juego, aun se trate de un producto de sí superfluo como lo es el tabaco. En el trasfondo del consumo de este producto estaba, como lo pudimos constatar, la vida de los trabajadores dedicados a su procesamiento, la subsistencia de los productores del campo, los siempre mezquinos intereses de la burguesía del ramo, la definición de los límites de la soberanía nacional y la indecisa posición del Gobierno que no siempre comprendió la naturaleza política y por tanto estatal de la empresa pública del tabaco.

La existencia de los monopolios de Estado explica uno de los elementos característicos de la administración pública mexicana de ayer y hoy, y explicará la del mañana. Los estancos nacieron bajo las formas de vida políticas del Estado absolutista español y en la Nueva España fueron creados como empresas estatales para producir rentas a la Real Hacienda, insatisfecha con los ingresos tributarios, los derechos y privilegios que venía recabando. Así, los estancos nacen del apetito fiscal del Estado, pero no sólo de esta vía: también se constituyeron por verdaderas razones de Estado, como el estanco del azogue organizado como empresa pública para preservar una materia prima considerada estratégica para la metalurgia. Hay pues un poderoso estímulo político, toda vez que también el apetito fiscal está empapado de naturaleza política. También una empresa de Estado estancada puede surgir para garantizar una función básica del

⁶³ *Decreto de enero 21 de 1856, que declara libre la siembra, cultivo, elaboración, expendio y explotación del tabaco, ibid.*, tomo VIII, pp. 30-31.

Estado, como la administración militar, como ocurrió con el caso del monopolio de la pólvora, asimismo considerada como materia prima estratégica para la industria minera.

Razones de Estado son también los más formidables incentivos para preservar a un estanco. Fue de tal modo con los naipes, la pólvora y más que ninguno el tabaco, entendidos como rentas indispensables para un apetito perennemente insatisfecho del Fisco. En manifiesta contradicción a los principios del Estado burgués de derecho, particularmente la libertad de industria, los monopolios mexicanos subsistieron porque la sociedad no se había desarrollado suficientemente para producir mercancías y con ello nutrir al erario por vías de impuestos. Bajo un capitalismo extraordinariamente subdesarrollado, el Estado mantuvo sus rentas virreinales, hasta donde pudieron convivir con su proyecto de industrialización al través de empresas privadas.

La eficacia de la administración pública del tabaco fue, como aquí lo observamos, superior a la gestión privada. No se puede decir como regla que la administración privada de un negocio de interés público es más eficiente que la administración gubernamental del mismo, y tampoco como excepción. Las concesiones a particulares fueron impulsadas por motivos ideológicos, entendibles dentro del marco del Estado burgués de derecho que se pretendía implantar, más que por deficiencias probadas de la administración pública del estanco. Las ineficacias privadas del manejo de un negocio público son de principio: el incentivo de la ganancia individual es dialécticamente opuesto al beneficio colectivo. El empresario privado es un negociante que vive de lucrar, no un servidor de la beneficencia. Sólo el Estado puede, en su caso y bajo criterios de rendimiento político o social, no de concepción de lucro privado, establecer empresas financieramente juzgadas como ineficientes y deficitarias.

Sin embargo, ninguna empresa pública novohispana heredada al México independiente era deficitaria en el momento de su traspaso al nuevo Estado. Todas eran productivas, por esto se conservaron. No se cuestionaban sus resultados, es decir, sus productos y rendimientos, sino su existencia misma, su

principio vital, que se consideraba opuesto al modo de ser del Estado de derecho y más específicamente a sus libertades de industria, de trabajo, de propiedad. Pero las empresas estancadas demostraron que los modelos de régimen y aun los tipos de Estado, por más universales que fueran, requieren ajustes dentro de realidades históricas específicas, provocando que la libertad de industria se conciliara con la existencia de los monopolios de Estado y que esta conciliación se elevara a estatuto constitucional en la Carta Magna liberal por excelencia: la de 1857.

La empresa pública del tabaco era el único ingreso que el Estado mexicano tenía en los terribles días de 1847, cuando México fue invadido por los Estados Unidos. Con esto bastaría para saldar sus deudas con la historia, pero ello no es necesario. La renta del tabaco fue permanentemente el ingreso más fluido y estable del erario por vía no tributaria, y que procedía por medio de actividad positiva del Estado organizada en forma de empresa pública. Es más difícil generar ingresos produciendo, que generarlos cobrando. Este monopolio fue una empresa de Estado eficiente financieramente hablando y dotada de una enorme eficacia política. Fue, en suma, una institución de Estado básica a pesar que se nutría de un producto superfluo como es el tabaco; fue una empresa pública estratégica no por el objeto de su instituto, sino por su papel público y social en la formación de la economía de Estado.

Sin embargo, cuán diferente es el papel estratégico del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica manejados hoy día por la más grande empresa de Estado: Petróleos Mexicanos; o la energía eléctrica a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, que comparte a la limón a la energía nuclear con el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares. Cuán distintos son los tiempos, pero qué mayor paralelismo histórico de épocas diversas emparejadas en aquello que ha sido el modo peculiar de actividad del Estado en la economía, por medio de empresas públicas.